

**ปัญหาการบังคับใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554**



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2557

**Problems on the Enforcement of Power of the Committee under
the Request Order of the Committee of the House of
Representative and Senate Act, B.E. 2554**

Mr. Nawaphol Wichaikhammart

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2014

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาการบังคับใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554
ชื่อและนามสกุล	นายนवल วิชัยคำมาตย์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดามหลักสูตรปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)

..... กรรมการ
(อาจารย์จเร พันธุ์เปรื่อง)

.....
(อาจารย์เชิรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการบังคับใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ

คำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554

ผู้ศึกษา นายนवल วิชัยคำมาตย์ รหัสนักศึกษา 255400014 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ

ปีการศึกษา 2557

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเรียกพยานเอกสารตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการ เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่สอบสวนของคณะกรรมการไว้กว้างและยังขาดความชัดเจนอยู่พอสมควร ทั้งๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยบรรทัดฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ ซึ่งคณะกรรมการในประเทศที่นำมาเปรียบเทียบกับข้างต้น ถือเป็นคณะกรรมการที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ามีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักพื้นฐานสากลเป็นลำดับต้นๆ ของโลก

จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ส่งผลให้มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับการออกคำสั่งที่อาจส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจทางตุลาการของศาล ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.2554 ที่กำหนดเพียงหลักการกว้างๆ แต่ไม่ระบุขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนและปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการลงโทษทางอาญาแบบรวบรัด ให้อำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการแบบขาดการไตร่ตรองและมีการกำหนดโทษที่หนักเกินกว่าความเป็นจริง ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขัดต่อหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้มีความชัดเจนและมีมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกออกคำสั่งเรียก โดยนำหลักกฎหมายจากประเทศที่ศึกษาเปรียบเทียบกับ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มาเป็นแนวทางศึกษาทั้งนี้เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ คำสำคัญ อำนาจของคณะกรรมการ คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

Independent Study title: Problems on the Enforcement of Power of the Committee
under the Request Order of the Committee of the House of
Representative and Senate Act, B.E.2554

Author: Mr. Nawaphol Wichaikhammart; **ID:** 2554000014;

Degree: Master of Laws;

Independent Study advisor: Siriphan Poirob, Assistant Professor;

Academic year: 2014

Abstract

This independent aims to study the problems of committee's power to order parties or documentary evidence according to the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 about the committee's investigation power as the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 enacts the committee's investigation power widely and unclearly even though this act is legislated to specify the executive authority of the committee more clearly using the baseline of Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550. In this study, the author studies the executive power of the committee in Thailand by comparing it with the executive power of the committee in France, the United States of America and England. The committees of the comparing countries are widely-accepted and are top committees of the world in term of consistency with global fundamentals.

According to the study, it is found that the executive power of the committee according to the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 results in many practical problems including the problems about the characteristics of the executive power of the committee affecting the rights of the ordered people, the problems about lacking of clear executive power limit as it may affect judicial power, the problems about the unspecific power exercising steps according to the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 and the problems about the control condition of the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 which is brief but lack of consideration and sets too severe punishment. The problems lead to the inconsistency among the executive power of the committee, legal state and constitution.

Therefore, this independent suggests the guidelines towards the solution of the executive power of the committee by suggesting on the revision of the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 to become more clearly and providing the witness's rights protection measures using the legal formulas of the comparing countries including France, the United States of America and England as the guidelines so that the Request Order of the Committee of the House of Representatives and the Senate Act B.E. 2554 is a right executive power which follows legal intention and constitution.

Keyword: Power of the Committee, The Request Order of the Committee

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ที่ปรึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายิ่ง เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ให้คำชี้แนะ และตรวจแก้ไขให้กับผู้ศึกษา และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ จเร พันธุ์เปรื่อง เลขธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน โดยการสละเวลาอันมีค่ายิ่ง รับเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ และได้กรุณาให้คำชี้แนะในการเพิ่มเติมเนื้อหาของ รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้เกิดความสมบูรณ์เพิ่มมากขึ้น

หากรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีคุณค่าและประโยชน์ในการศึกษาอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบพระคุณแต่บิดามารดา บุพการี บุรพจารย์ และท่านผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เขียนตำรา และบทความ ที่ผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาค้นคว้า อย่างไรก็ดี หากรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นวพล วิชัยคำมาตย์

มีนาคม 2558



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3 สมมติฐานของการศึกษา	4
4 ขอบเขตการศึกษา	4
5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคณะกรรมการ	6
1. ทฤษฎีว่าด้วยหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย	6
1.1 หลักนิติรัฐ	6
1.2 หลักประชาธิปไตย	12
1.3 หลักความได้สัดส่วน	14
1.4 หลักการกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา	15
2. ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการ	17
2.1 ความหมายและความเป็นมาของคณะกรรมการ	17
2.2 ความสำคัญของระบบกรรมการ	19
2.3 ประเภทของคณะกรรมการ	20
2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	21
2.5 คณะกรรมการกับการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร	22
2.6 การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. คณะกรรมการในต่างประเทศ	31
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	31
3.2 ประเทศอังกฤษ	40
3.3 ประเทศฝรั่งเศส	54
บทที่ 3 คณะกรรมการในประเทศไทย	61
1. ความเป็นมาของคณะกรรมการในประเทศไทย	61
2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศไทย	72
3. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในประเทศไทย	79
3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	79
3.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	82
3.3 กฎหมายอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	87
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ กรณีสอบสวน	96
1. ปัญหาในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	104
1.1 ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ	104
1.2 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ	105
1.3 ปัญหาขั้นตอนการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะ กรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	111
2. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554	117

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	120
1.บทสรุป	120
2.ข้อเสนอแนะ	126
บรรณานุกรม	129
ประวัติผู้ศึกษา	134



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังจากการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรูปแบบในการบริหารการปกครองประเทศในรูปแบบรัฐสภา รูปแบบรัฐสภานี้เป็นระบบที่เริ่มต้นในสมัยศตวรรษที่ 17 ซึ่งเริ่มต้นมาจากประเทศอังกฤษและเป็นต้นแบบในการปกครองให้ประเทศต่างๆ เรื่อยมาจวบจนปัจจุบัน ทั้งนี้การปกครองในระบอบรัฐสภานี้เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งอันสืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจอธิปไตยใช้ อำนาจผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารใช้อำนาจผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการใช้อำนาจผ่านทางศาล โดยที่แต่ละอำนาจก็จะมีโครงสร้างในการจัดสรรอำนาจที่แตกต่างกันและแต่ละอำนาจจะมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีมากเกินไปจนเสียสมดุลในการบริหารประเทศ สำหรับอำนาจอธิปไตยที่ใช้ อำนาจผ่านทางรัฐสภานั้น พบว่ากลไกหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการกิจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญสำเร็จลุล่วง คือ คณะกรรมาธิการ (Committee)

คณะกรรมาธิการของสภาถือเป็นคณะบุคคลที่สภาตั้งขึ้นเพื่อทำกิจการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องอื่นใดที่ได้รับมอบหมายจากสภาภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว รายงานผลการดำเนินงานนั้นต่อสภา

คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ของสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาไม่อาจจะพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบจำเป็นจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมาธิการช่วยเหลือพิจารณากันกรองเพื่อสภาจะได้วินิจฉัยปัญหาหรือกิจการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย

2. ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่สภามีปัญหาที่จะต้องพิจารณาและต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น โดยเฉพาะก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมาธิการได้

3. ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสมเพราะปัญหาต่างๆ ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด

4. สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบกรรมาธิการนับเป็นกลไกสำคัญของสภาที่ช่วยให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะยังผลให้สภาได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

แต่ในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการยังไม่ประสบผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรนัก เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในแต่ละฉบับที่ผ่านมา บัญญัติวางกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้อย่างกว้างเท่านั้น ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมาธิการในส่วนของกรออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลเพื่อมาแถลงข้อเท็จจริงไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเกิดประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการ เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่ร้องทุกข์ ร้องเรียนมายังรัฐสภา รายละเอียดในพระราชบัญญัติประกอบด้วย การออกหนังสือให้บุคคลภายนอกส่งเอกสารเชิญบุคคลภายนอกเพื่อมาชี้แจง แถลงข้อเท็จจริง ให้ความเห็นต่อคณะกรรมาธิการ ขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกหากบุคคลภายนอกไม่ส่งเอกสารหรือไม่มาชี้แจงตามที่คณะกรรมาธิการออกหนังสือเชิญ ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการมีต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางวินัย อย่างไรก็ตามการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีความโดดเด่นและวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ บทลงโทษทางอาญา ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับคำสั่ง และอาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายในกรณีที่คณะกรรมาธิการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลภายนอกเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการโดยมิชอบ ผู้มาชี้แจงหรือผู้ส่งเอกสารมายังคณะกรรมาธิการมีสิทธิโต้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการมาน้อยเพียงใด ตลอดจนการกำหนดความผิดและการดำเนินคดีแก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็มีได้กำหนดคดีของคณะกรรมาธิการและคณะกรรมาธิการไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลเกี่ยวกับการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติเพียงแต่หากมีการดำเนินคดีทางกฎหมายให้ประธาน

คณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษไปยังพนักงานสอบสวนเท่านั้น อำนาจดังกล่าวจึงถือเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่ไม่มีการตรวจสอบหรือกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง ทั้งๆ ที่การใช้อำนาจของคณะกรรมการในลักษณะนี้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งโดยตรง นอกจากนี้ปัญหาข้างต้นแล้วประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนิยามตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และประเภทของคณะกรรมการในรัฐสภาไทย ก็ถือเป็นอีกปัญหาหนึ่งของผู้เขียนทำการศึกษาในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เนื่องจากในบทนิยามของคำว่าคณะกรรมการ ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หมายถึง คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น ทั้งๆ ที่จริงแล้วประเทศไทยมีคณะกรรมการมากกว่าที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นิยาม ไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการร่วมกันของสภา คณะกรรมการรัฐสภา เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมการแล้ว รัฐสภาไทยยังมีคณะอนุกรรมการ อีกด้วย ซึ่งคณะอนุกรรมการนี้จะทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ส่วนใหญ่จะเป็นงานเฉพาะ ที่มีความซับซ้อนในการศึกษาตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริง อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ในการพิจารณา สอบสวนของคณะอนุกรรมการในบางครั้งจำเป็นต้องขอเอกสารจากบุคคลภายนอกหรือเชิญบุคคลภายนอกเพื่อมาชี้แจงต่อคณะอนุกรรมการในประเด็นที่กำลังพิจารณาสอบสวนอยู่ แต่คณะอนุกรรมการก็ไม่สามารถใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ เมื่อคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยชอบด้วยกฎหมาย ก็มีประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปว่าขอบเขตในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกว้างขวางเพียงใด เพราะการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ไม่มีขอบเขตชัดเจนอาจส่งผลต่อการล่วงล้ำอำนาจอื่นๆ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาการใช้อำนาจของคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตลอดจนกลไกต่างๆ ที่สัมพันธ์กันทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือดุลยภาพตามหลักแบ่งแยกอำนาจ โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาในเชิงทฤษฎี หลักกฎหมาย และเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศ
- 2.2 เพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
- 2.3 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
- 2.4 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

3. สมมติฐานการศึกษา

การใช้อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้อยู่หลายประการ อาทิ ขั้นตอนในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความล่าช้าในการดำเนินการออกคำสั่งเรียกเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่นอน ประเภทของคณะกรรมการที่สามารถออกคำสั่งเรียกได้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตลอดจนความไม่ชัดเจนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ส่งผลต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยวิเคราะห์ประกอบหลักกฎหมาย ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลให้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา

5. วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากบทความ ตำราเรียน เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ความเห็นทางวิชาการและบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศ
- 6.2 ได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
- 6.3 ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
- 6.4 ได้ทราบถึงแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

บทที่ 2

แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการถือเป็นองค์กรสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐสภามีหน้าที่ในการดำเนินการกิจการต่างๆเป็นจำนวนมาก อาทิ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ เป็นต้น แต่ด้วยรัฐสภามีภารกิจจำนวนมากส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการต่างๆตามที่ได้รับมอบหมายแล้วรายงานต่อรัฐสภา เพื่อเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการประเทศของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

1. ทฤษฎีว่าด้วยหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย

1.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำที่ใช้เรียกรัฐหรือระบบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ¹ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายอย่างเต็มที่ และประการที่สอง รัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าลักษณะเบื้องต้น 2 ประการนี้เป็นลักษณะในทางรูปแบบและเนื้อหาของความเป็นนิติรัฐ มีข้อพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับหลักนิติรัฐประการหนึ่ง คือ หลักนิติรัฐไม่เพียงเรียกร้องให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่กำหนดหน้าที่ให้องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจที่ได้รับมาด้วยความยุติธรรมปรากฏขึ้นเป็นจริงด้วย ทั้งนี้ โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันกับสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎหมายและความยุติธรรม อนึ่งมีข้อสังเกตว่าหลักนิติรัฐไม่ได้เรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันกับกฎหมายเท่านั้น เพราะในทางรูปแบบกฎหมายอาจเป็นกฎหมายที่ไม่ยุติธรรมได้ หลักนิติรัฐเรียกร้องต่อไปว่า องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายโดยกำหนดเนื้อหาทางกฎหมายอย่างไรก็ได้ จึงอาจมีกรณีที่มีการฟ้องร้องว่าองค์กรนิติบัญญัตินั้นตรากฎหมายขึ้นมาขัด

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ หลักนิติรัฐ(2550) เอกสารประกอบการบรรยายวิชาทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ น.2.

หรือแย้งรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นคุณค่าพื้นฐานและเป็นหลักแห่งความยุติธรรมในรัฐได้ และหากเป็นเช่นนั้นจริง ก็จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับมิได้ อย่างไรก็ตามหลักนิติรัฐไม่ได้ประกันหลักนิติรัฐเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะด้วย ดังนั้นจึงเป็นไปได้เช่นกันที่เรื่องหนึ่งๆแม้ไม่ยุติธรรม แต่หากเรื่องนั้นจบสิ้นไปนานแล้ว ระบบกฎหมายก็จะประกันความมั่นคงแห่งนิติฐานะ โดยไม่อนุญาตให้ผู้เกี่ยวข้องนำเรื่องนั้นมาให้รัฐพิจารณาอีก เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ว่าไม่มีการพิจารณาใหม่ จะเสียความยุติธรรมอย่างรุนแรง กฎหมายก็จะกำหนดวิธีการให้หรือคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้

หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายประการ เช่น หลักความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุด หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักควบคุมฝ่ายปกครอง เป็นต้น

“นิติรัฐ”² เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า Rechtsstaat ซึ่งประกอบมาจากคำสองคำได้แก่ คำว่า Recht ที่แปลว่ากฎหมาย หรือในภาษาเยอรมันคำดังกล่าวสามารถแปลว่า สิทธิ ได้อีกด้วย และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ เมื่อสองคำมารวมกันแล้วก็มีความพยายามที่จะแปลความหมายของคำดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถหาคำที่ให้ตรงความหมายที่แท้จริงได้ ในหลายๆประเทศก็จะมีการบัญญัติคำที่มีลักษณะ ความหมายคล้ายกับ Rechtsstaat เช่น ประเทศอังกฤษ แปลว่า Rule of Law หรือ State under Law ประเทศฝรั่งเศสแปลว่า E'tat de Droit ประเทศอิตาลี แปลว่า Stato di diritto ประเทศสเปน แปลว่า Estado de derecho เป็นต้น อย่างไรก็ตามไม่ว่าแต่ละประเทศจะใช้บัญญัติศัพท์ของคำว่านิติรัฐว่าเช่นไรก็ไม่สำคัญเท่ากับความหมายหรือนิยามที่แต่ละประเทศจะจำกัดความ ในทางวิชาการ ให้ความหมายของ นิติรัฐ คือ กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายทุกคนจะต้องเสมอภาคกัน บุคคลสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำหรือไม่ทำอะไร ผลร้ายจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และด้วยแนวความคิดพื้นฐานเช่นนี้ส่งผลให้เกิดหลักกฎหมายย่อยขึ้นมาภายใต้หลักนิติรัฐ อาทิ หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักห้ามตรากฎหมายที่มีผลย้อนหลัง เป็นต้น แนวความคิดเรื่องนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจรัฐหรือกลุ่มผู้ปกครองให้อยู่ในขอบกฎหมาย คำกล่าวที่ว่านิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมายไม่ใช่โดย

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ใน <http://www.enlightened-jurists.com> สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

มนุษย์ (Government of Law not of Men) ประกอบกับ Robert von Mohl ผู้ซึ่งศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นอย่างดี เป็นคนแรกที่น่าเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรขึ้นอยู่กับกำลัง อำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผลมากกว่า โดย Mohl ให้เหตุผลว่า เสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ

หลักนิติรัฐมีเริ่มพัฒนาแนวความคิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 17 โดยเริ่มจากปฏิกิริยาของชนชั้นผู้ถูกปกครองที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ คือ การปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง ซึ่งพัฒนามาจากแนวความคิด ความเชื่อของบุคคลในสมัยนั้นว่า สันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยกฎหมาย ต่อมาในปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรป รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกเรียกร้องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ แม้วากษัตริย์ผู้มีอำนาจปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นก็มีการเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประชญาว่าด้วยรัฐในยุคแห่งพุทธิปัญญาได้รับอิทธิพลมาจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งเขานำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญา จากแนวความคิดของ Kant ที่ทำให้มโนทัศน์ว่าด้วยหลักนิติรัฐเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนสิทธิและเสรีภาพ โดยมุ่งสนับสนุนแต่สิทธิเสรีภาพทางด้านความคิดและไม่ได้ให้ความสำคัญหรือศึกษาเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์เรื่องหลักนิติรัฐในประเทศเยอรมัน ในยุคแรกๆ จะไม่มีการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับราษฎร เช่นที่อธิบายในประเทศฝรั่งเศส และด้วยเหตุที่ประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญทางด้านสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ส่งผลให้ในที่สุดประชาชนชาวฝรั่งเศสก็ปลดปล่อยตัวเองให้หลุดพ้นจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในการปฏิวัติใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1789 ประเด็นน่าสนใจในการพัฒนาหลักนิติรัฐในศตวรรษที่ 18 คือ การกลับมาของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่มีความคิดที่ว่า จักรwaldดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบเพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า เหตุผลสากล (Logos) โดยนักคิดได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน ตามคำสอนของนักคิดกฎหมายธรรมชาติในยุคพื้นตัวนี้ สิทธิธรรมชาติ คือ สิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงต่อมาจะกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญ การเริ่มตระหนักถึงสิทธิดังกล่าวในปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมายังต้นศตวรรษที่ 19 ผู้ถูกปกครองเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากการพัฒนาทางการเมืองแล้วจะพบว่า การเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้เป็นเรื่องที่อยู่เหนือความคาดหมาย เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวประชาชนเริ่มมีอำนาจในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น การอยาก

ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของตน และการปกป้องคุ้มครองดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันกับกฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมอำนาจของรัฐและกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ในปลายศตวรรษที่ 19 เมื่อแนวความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น นิติรัฐจึงถูกจำกัดให้อยู่ในเชิงรูปแบบเท่านั้น แนวความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองนี้ต้องการให้สร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย สำนักกฎหมายบ้านเมืองปฏิเสธสำนักกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย เป็นนามธรรม ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน ไม่ชัดเจน ซึ่งต่างจากแนวความคิดจากสำนักกฎหมายบ้านเมืองที่กล่าวว่า กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น โดยผู้ที่ทรงอำนาจในการตรากฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นใจความของหลักนิติรัฐจึงอยู่ที่ความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้ในบ้านเมืองและการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและจากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น แม้รัฐจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่ก็ได้ไม่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบทางด้านเนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม รัฐที่สนใจแต่กฎหมายในทางรูปแบบเช่นนี้ในที่สุดก็จะกลายเป็น รัฐตำรวจ(Polizeistaat) กล่าวคือ รัฐจะผูกพันกับกฎหมายโดยไม่คำนึงว่ากฎหมายนั้นจะเป็นธรรมหรือไม่ ผลพวงจากการเกิดรัฐตำรวจทำให้เวลาต่อมาเกิดการต่อต้านจากกลุ่มเสรีนิยม จนในที่สุดนิติรัฐก็ได้พัฒนาให้ครอบคลุมถึงทางเนื้อหาด้วย มีการคำนึงถึงหลักความยุติธรรม ส่งผลให้ปัจจุบันหลักนิติรัฐต้องประกอบด้วย 2 ด้าน คือ นิติรัฐในทางรูปแบบและนิติรัฐในทางเนื้อหา

ดังนั้น หลักนิติรัฐ คือ การจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดเบือนได้ เช่นนี้แล้วหลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายเพียงแต่การบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริงขึ้นในสังคมด้วย และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความสัมฤทธิ์ผลของหลักนิติรัฐ รัฐจำเป็นต้องสร้างระบบการปกป้องสิทธิและเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพและยอมรับให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปกป้องพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

1.1.1 องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐในทางรูปแบบประกอบด้วยหลักย่อยอยู่หลายประการ อาทิ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ หลักการประกันสิทธิ

ในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละหลัก ดังนี้

1) *หลักการแบ่งแยกอำนาจ* เป็นการเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือการกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดความสมดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กรการใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

2) *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ* เป็นการเรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญบัญญัติไม่ได้ หลักการดังกล่าวยังเรียกร้องให้องค์กรบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของฝ่ายปกครองและองค์กรตุลาการต้องผูกพันกับกฎหมาย นั่นหมายความว่าต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่างๆที่บังคับใช้อยู่ในรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ และฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองก้าวล่วงไปยังสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีกฎหมายรองรับอำนาจในการกระทำการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดีแม้กฎหมายจะให้อำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นและเป็นไปตามหลักความสมควรแก่เหตุและต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3) *หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี* รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ปกป้องสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างเต็มที่ และด้วยเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้กฎหมายของรัฐจะต้องกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่างๆก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมด้วย กรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คนต่อศาลได้

4) *หลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม* เป็นการเรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่เกิดข้อพิพาทจะต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล และ

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบคอบตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

1.1.2 องค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

ในการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐนั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นอย่างชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรสามารถเข้าใจได้ นอกจากนี้ระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย นอกจากหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาจะเรียกร้องการคุ้มครองความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อระบบกฎหมายแล้ว หลักการดังกล่าวยังได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐที่ปรากฏในประเทศเยอรมนีมี 2 มิติ คือ สิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นสิทธิหรืออำนาจที่ปัจเจกบุคคลสามารถใช้ยื่นกับรัฐได้ โดยทั่วไปสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่ป้องกันตนจากการล่วงละเมิดจากรัฐ อาทิ สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน แต่ในรัฐที่เป็นรัฐสวัสดิการ(Sozialstaat) สิทธิขั้นพื้นฐานยังเป็นสิทธิที่ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการเพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนได้ด้วย อาทิ สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล เป็นต้น และอีกมิติหนึ่งคือสิทธิขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันกับองค์กรผู้ใช้อำนาจทุกองค์กรในรัฐ

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นหลักย่อยในหลักนิติรัฐคือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใดๆก็ได้ตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐต้องการ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดเรื่อง The end justifies the means จึงไม่สามารถดำรงอยู่คู่หลักนิติรัฐได้ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะพอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือวัตถุประสงค์นั้นไม่อาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่มีความรุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลอย่างร้ายแรง เกินความเสียหายที่เกินความคาดหมาย ไม่ได้สัดส่วนที่ประโยชน์สาธารณะพึงได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้ภายใต้หลักนิติรัฐ นอกจากนี้หลักความพอสมควรแก่เหตุในแง่เนื้อหา หลักนิติรัฐยังห้ามรัฐกระทำการโดยอำเภอใจ

และรัฐจะต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไป โดยคำนึงถึงสภาพของสาระสำคัญเป็นหลัก

1.2 หลักประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” เกิดจากคำที่มีความหมาย 2 คำมารวมกัน คือ

“ประชา” หมายถึง ประชาชน ปวงชน หมู่คน

“ธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ผู้ใดจะละเมิดอำนาจดังกล่าวนี้ไม่ได้ ดังนั้นเมื่อนำมารวมกันแล้ว ประชาธิปไตย หมายความว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐเป็นของประชาชน ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ผู้ใดจะล่วงละเมิดไม่ได้

สำหรับทฤษฎีทางการเมือง คำว่า "ประชาธิปไตย" หมายถึง ระบอบการปกครองและปรัชญาการเมือง ซึ่งถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้ หลักประชาธิปไตยยังมีผู้ให้คำนิยามอยู่มากและแตกต่างกันก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลักประชาธิปไตยมีปรากฏให้เห็นหลักการสองหลักการที่ให้นิยามคำว่า "ประชาธิปไตย" แล้ว คือ ความเสมอภาคและอิสรภาพ หลักการดังกล่าวถูกสะท้อนให้เห็นผ่านทางความเสมอภาคทางกฎหมายของประชาชนทุกคน ที่มีสิทธิเข้าถึงอำนาจโดยเท่าเทียมกัน ส่วนอิสรภาพได้มาจากสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะได้รับการคุ้มครองเสมอกันตามรัฐธรรมนูญ

ในประเทศอังกฤษ หลักประชาธิปไตย (democracy) คือ ระบอบการปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นเสียงข้างมากของประชาชน โดยประชาชนใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ นับเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้น ณ นครรัฐกรีกโบราณในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรุงเอเธนส์ภายหลังการก่อตั้งเมื่อ ก่อนคริสตกาล

ในประเทศเยอรมัน หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip)³ เป็นหลักที่มีการพัฒนายาวนานในทางประวัติศาสตร์ เป็นระบบการปกครองชนิดหนึ่งซึ่งการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง การปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองหรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) ทั้งนี้ สามารถแบ่งสาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย ได้ดังนี้

³ บรรเจิด สิงคะเนติ หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ วิทยุชน: กรุงเทพมหานคร หน้า 17-18.

1.2.1 หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveraenitaet) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นของประชาชน อำนาจทั้งหลายมีการเชื่อมโยงไปยังประชาชน ทั้งนี้ประชาชนใช้อำนาจดังกล่าวผ่านการเลือกตั้งผู้แทน และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ

1.2.2 หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (freiheitliche Demokratie) เป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับหลักประชาธิปไตยแบบเบ็ดเสร็จ (totalitare Demokratie) ลักษณะประชาธิปไตยแบบเสรี เป็นลักษณะที่สังคมที่ยอมรับความหลากหลาย กล่าวคือ เป็นสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง และด้วยเหตุนี้ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีจึงจำเป็นต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ยอมรับความขัดแย้งการโต้แย้งบนพื้นฐานของสันติวิธี

1.2.3 หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip)⁴ เป็นการสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากอย่างน้อยที่สุดคือการไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามหลักที่ตกลงกันได้ ดังนั้นหลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการสร้างเจตจำนงของรัฐตามวิถีทางของประชาธิปไตย

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว หลักเสียงข้างมาก จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน รวมถึงนำมาสร้างหลักเกณฑ์ในการลงมติของรัฐสภา ระบบพรรคการเมือง การลงประชามติ เป็นต้น

1.2.4 หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน เป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนมาจากระบบประชาธิปไตยทางตรง เนื่องจากในสภาพสังคมปัจจุบันนี้ไม่สามารถนำระบบประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ได้ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นหลักประชาธิปไตยทางผู้แทนจึงเป็นหลักที่เหมาะสมที่สุดในสภาพสังคมปัจจุบัน ซึ่งอาจจะเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภาแบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี กล่าวเฉพาะการปกครองในระบบรัฐสภานั้นตามหลักพื้นฐานแล้วรัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากหลักพื้นฐานดังกล่าวเป็นเงื่อนไขให้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา ซึ่งตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางรัฐสภา รัฐบาลจะมีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และในขณะเดียวกันการบริหารงานของรัฐบาลก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาด้วยเช่นกัน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

1.3 หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality)

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่สำคัญและนับว่าเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญมากในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นๆ ภาระหน้าที่ของหลักความได้สัดส่วนมิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดการแทรกแซงของรัฐเท่านั้น แต่หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ นอกจากนี้หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพด้วยสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลัก ได้แก่ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ

1.3.1 หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

1.3.2 หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้น หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

1.3.3 หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

สำหรับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญไทยได้นำหลักความได้สัดส่วนบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐานไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งความได้สัดส่วนถือเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐที่นำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เป็นไปโดยอำเภอใจ ดังนั้นเมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจึงต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนด้วย

1.4 หลักการกระทำที่เป็นความผิดต่อรัฐสภา⁵

ในต่างประเทศ สภาพบังคับทางกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการจะมี
ทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี ดังนี้

ทฤษฎีที่ 1 อำนาจลงโทษโดยรัฐสภา (Power of House to Punish Offenders) เป็น
รูปแบบของกระบวนการรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ แต่ละสภาจะมีอำนาจลงโทษความผิดฐาน
ละเมิดอำนาจสภา ในฐานะเป็นผู้สืบทอดอำนาจของศาลสูงของรัฐสภา (High Court of Parliament)
โดยอำนาจของกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวเป็นหลักสำคัญของเอกสิทธิ์
ของรัฐสภาและเทียบได้กับอำนาจเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้ละเมิดอำนาจศาล โทษสำหรับผู้
ซึ่งละเมิดเอกสิทธิ์หรือละเมิดอำนาจรัฐสภาได้แก่ ชัง ปรับ ภาคทัณฑ์ หรือว่ากล่าวตักเตือน ไม่ว่า
ผู้กระทำความผิดจะเป็นสมาชิก หรือบุคคลภายนอก ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญ
หรือประธานสภาขุนนาง มีอำนาจออกหมายขังตามมติของแต่ละสภา ในปัจจุบัน ประธานสภา
ผู้แทนราษฎรหรือสภาสามัญไม่มีอำนาจลงโทษปรับ ตรงกันข้ามกับสภาขุนนาง ประธานสภา
ขุนนางได้ใช้อำนาจสั่งปรับบ่อยครั้ง ส่วนโทษภาคทัณฑ์หรือตักเตือน ถ้าเป็นการภาคทัณฑ์หรือ
ตักเตือน สมาชิกจะต้องลุกขึ้นยืนฟังคำตักเตือนหรือภาคทัณฑ์ของประธานสภา ถ้าเป็น
บุคคลภายนอกจะต้องถูกนำตัวมายืนฟังที่ประตูดังกล่าวประกอบของความผิดฐานละเมิดรัฐสภา
ได้แก่ การกระทำความผิดและเจตนา ดังนี้

การกระทำความผิด ได้แก่ การที่บุคคลใด ๆ ถูกเรียกให้มาให้การในฐานะพยาน
หรือเพื่อนำเสนอเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องที่เกิดกรณีการของสภากำลังสอบสวนอยู่แต่
เพิกเฉยหรือปฏิเสธไม่นำเสนอเอกสารต่อคณะกรรมการธิการของสภา จากการทำอำนาจลงโทษ
ผู้กระทำความผิดเป็นการพิจารณาตัดสินโดยสภาเอง จึงไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึง
การกระทำทุกประเภทที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา อย่างไรก็ตาม หลักการที่แน่ชัดได้มีการ
รวบรวมไว้ในรายงานการประชุมของรัฐสภาอันอาจกล่าวโดยสรุปว่า การกระทำหรือการละเว้น
การกระทำอันเป็นการขัดขวางต่อการดำเนินงานของรัฐสภาหรือขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้
ไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปในทางตรงหรือทางอ้อม การไม่เชื่อฟังคำสั่งที่อยู่ภายในขอบเขต
อำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ตั้งขึ้น ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เรียกให้มาปรากฏตัว ไม่

⁵ วิษย์ จีระแพทย์ (2554) การเสริมสร้างความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่ง
เรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
เรื่องการเสริมสร้างความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภา
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แสดงหนังสือหรือเอกสารใดๆ ต่อคณะกรรมการ หรือหลบหน้าไม่ยอมรับหมายเรียกให้ไปแสดง ตัวต่อรัฐสภาหรือต่อคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงเอกสารเท็จต่อรัฐสภาหรือต่อ คณะกรรมการ โดยเจตนาที่จะหลอกลวงสภาหรือคณะกรรมการ

ทั้งนี้ คำสั่งของคณะกรรมการของรัฐสภา จะต้องเป็นคำสั่งที่อยู่ภายใน ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการซึ่งรัฐสภาได้มอบหมายให้ นอกจากนี้การประชุมของ คณะกรรมการจะต้องเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีองค์ประชุมครบตามข้อบังคับ การประชุม คำถามที่ได้ซักถามหรือเอกสารที่คณะกรรมการได้เรียกบุคคลภายนอกนั้นจะต้องมี ความเกี่ยวเนื่องหรือตรงประเด็นกับเรื่องที่กำลังสอบสวนอยู่ด้วย

เจตนา ได้แก่ ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดด้วยความรู้สึกหรือจิตใจที่จะปฏิเสธ ต่อคำสั่งของคณะกรรมการ การกระทำความผิดฐานนี้ไม่ประสงค์มูลเหตุจงใจพิเศษ นอกจากนี้ การกระทำที่เป็นการขัดขืนหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งของคณะกรรมการโดยพลังเฉลหรือโดยบังเอิญ ก็ไม่ได้หมายความว่าเป็นการกระทำโดยเจตนา

ทฤษฎีที่ 2 อำนาจลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Courts) ในขณะที่ การกระทำอย่างหนึ่งถือเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาด้วยและรัฐสภามีอำนาจลงโทษได้ และการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลก็จะมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ได้ ด้วยเช่นกัน รัฐสภามีอิทธิฤทธิ์ที่จะตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจของตนหรือส่งผู้กระทำความผิดให้ศาล พิจารณาโทษ แต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอาลักษณะของความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามี อยู่เป็นหลัก แต่เมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องให้ศาลวินิจฉัยแล้ว รัฐสภาก็ไม่มีอำนาจพิจารณาทบทวน คำวินิจฉัยหรือแก้ไขโทษที่ศาลลงแก่ผู้กระทำความผิดได้อีก

ตัวอย่างของรัฐสภาที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ กานาและไนจีเรีย ความผิดฐานละเมิด อำนาจรัฐสภาได้กำหนดไว้เป็นกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับรัฐสภาและศาลเป็นผู้วินิจฉัยลงโทษ ซึ่งอาจ เป็นโทษปรับหรือจำคุกหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยกฎหมายว่าด้วยสภานิติบัญญัติ (ส่วนของอำนาจและ เอกสิทธิ์) ค.ศ. 1958 (Legislative House (Powers and Privileges) Ordinance, 1958) ของไนจีเรีย บัญญัติว่า พยานที่ไม่ไปปรากฏตัวต่อสภาหรือคณะกรรมการของสภาเมื่อถูกเรียกหรือปฏิเสธที่จะ ตอบข้อซักถามหรือคำถามหรือแสดงเอกสาร มีความผิดตามกฎหมายนี้ ส่วนการให้การเท็จมี ความผิดภายใต้คำสาบานต่อสภาซึ่งมีความผิดตามกฎหมายอาญา

2. ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับคณะกรรมการ

2.1 ความหมายและความเป็นมาของคณะกรรมการ

กรรมการ⁶ หมายถึง บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลักการที่สำคัญที่สุด คือ อำนาจในการปกครองประเทศโดยประชาชนและเพื่อประชาชน มีกฎกติกาที่ปฏิบัติที่มาจากการตกลงร่วมกันของคนในสังคม เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วยหลักประกันสิทธิและเสรีภาพและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ทั้งนี้ อำนาจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นแบ่งได้เป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่ละอำนาจมีหน้าที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา มีหน้าที่ในการตรวจสอบตัวบทกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน(ถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร) อนุมัติให้ความเห็นชอบในกิจการต่างๆ รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ตลอดจนมีหน้าที่ในการรักษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติมีมากมาย ด้วยเหตุนี้จึงมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาช่วยเหลือกิจการของสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งการค้นคว้า ศึกษาข้อมูล การกลั่นกรองเรื่องต่างๆ เพื่อให้สภาพิจารณา คณะทำงานดังกล่าว คือ คณะกรรมการ (Committee) มีอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ เพื่อพิจารณา สอบสวน อำนาจต่างๆที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภา

ในทุกประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบรัฐสภา ส่วนมากจะมีคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือภารกิจของรัฐสภา อาทิ ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการเกิดขึ้นพร้อมๆ กับรัฐสภา ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบคณะกรรมการสืบทอดมาตั้งแต่การเริ่มมีสภา เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี ก็มีระบบคณะกรรมการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาฝรั่งเศส คือ หน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้คณะกรรมการของรัฐสภาฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการดำเนินงานนิติ

⁶ ระบบงานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555 หน้า 126.

บัญญัติและคณะกรรมการด้านอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ⁷ ประเทศเยอรมัน มีองค์กรที่เรียกว่า คณะกรรมการที่ตรงกันหรือเลียนแบบกันกับการกำหนดกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลแห่งสหพันธ์ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เตรียมการตัดสินใจ เสนอการตัดสินใจของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ พิจารณาหรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติส่งผลต่อภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องรับผิดชอบและด้วยเหตุนี้การจัดตั้ง คณะกรรมการในแต่ละประเทศจึงมีรายละเอียดหรือสาระสำคัญที่มีความแตกต่างกัน คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันโดยพิจารณาจากภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่าง เกร่งกรัด ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้เช่นเดียวกัน ส่งผลให้คณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกาถูกจัดโครงสร้าง ให้เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเข้มแข็งและมีอำนาจในการเสนอแนะ เรื่องต่างๆ ได้เพิ่มมากขึ้น

รัฐสภาในประเทศที่มีระบบกรรมการ ถือเป็นระบบสากลที่ต่างประเทศใช้ เนื่องจากคณะกรรมการเป็นกลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยสมาชิกของรัฐสภา โดยแต่ละสภาเป็นผู้ แต่งตั้งขึ้นหรืออาจได้รับการแต่งตั้งจากทั้งสองสภาในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการร่วมกัน สำหรับประเทศที่ใช้ระบบสองสภา สมาชิกภายในคณะกรรมการ เรียกว่า กรรมการ และบาง ประเทศก็ได้มีการแต่งตั้งกรรมการที่มีใช้สมาชิกของสภาขึ้นมาด้วย ทั้งนี้คณะกรรมการแต่ละ คณะจะมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป หากพิจารณาตามหลักแบ่งแยกอำนาจแล้วจะพบว่า คณะกรรมการจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร จะ สังเกตได้ว่าในการดำเนินการกิจเรื่องหนึ่งๆจะดำเนินการโดยคณะกรรมการมากกว่าที่จะ ดำเนินการโดยสมาชิกสภาทั้งหมด ในแต่ละสภาก็มีคณะกรรมการอยู่หลายคณะ จำนวนและชื่อ เรียกของคณะในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เป็นไปตามประวัติศาสตร์ นโยบายของรัฐ ในประเทศนั้นๆ อย่างเช่นประเทศในแถบยุโรปจะจำแนกประเภทของคณะกรรมการออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการประจำด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการประจำที่มีใช้ด้านนิติ บัญญัติ คณะกรรมการไม่ประจำ คณะกรรมการร่วมและคณะกรรมการสอบสวน ส่วนใน ประเทศที่ได้รับอิทธิพลระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ จะแบ่งประเภทของคณะกรรมการ ออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการพิเศษ

⁷ ดิสทัท โทตระกิตย์ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการ รัฐสภาฝรั่งเศส จุลินิติ 7, 2 (มีนาคม – เมษายน 2532) หน้า 37-43.

คณะกรรมการประจำ คณะกรรมการร่วม คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการเต็มสภาและ คณะกรรมการกิจการภายใน แต่โดยทั่วไปมักมีการจำแนกคณะกรรมการแบบ กรรมการทั่วไป(คณะกรรมการประจำที่ตั้งขึ้นถาวรตลอดอายุของสภา) กับคณะกรรมการวิสามัญ

ในประเทศไทย คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ณ เวลานั้นมีเพียงคณะกรรมการสามัญเพียง 5 คณะเท่านั้นที่ทำหน้าที่ ดำเนินกิจการต่างๆของฝ่ายนิติบัญญัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ต่อมาในสมัยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 คณะกรรมการของวุฒิสภาก็ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก เนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้ประเทศไทยเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและพฤฒสภา (วุฒิสภา) ในระยะเริ่มแรกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของวุฒิสภาก็ทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการวิสามัญ คือ การร่างพระราชบัญญัติเสียส่วนใหญ่ ซึ่งจะแตกต่างจาก คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการทางด้านกิจการ การกิจของสภา ผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ จนกระทั่งมีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของพฤฒ สภา พ.ศ. 2490 ขึ้น ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีความชัดเจนและมีขอบเขตในการ ดำเนินงานที่แน่นอน⁸

อนึ่ง ในขณะที่ผู้เขียนทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ประเทศไทยใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าวจะเป็นเรื่องการวางรากฐานองค์กรต่างๆ เพื่อมาบริหารบ้านเมืองเสียส่วนใหญ่ จึงไม่มีการ บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนขออธิบายโดยอ้างอิงจากกฎเกณฑ์ ขอบเขตจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ ผ่านๆมา

2.2 ความสำคัญของระบบกรรมการ

2.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาได้เพิ่มมากขึ้น เป็นลำดับทุกขณะ และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาไม่อาจจะพิจารณาได้อย่างละเอียด รอบคอบจำเป็นจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการช่วยเหลือพิจารณากลับกรองเพื่อสภาจะได้ วินิจฉัยปัญหาหรือกิจการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย

⁸ สมชาย เมฆหมอก อำนาจของคณะกรรมการของสภาสั่งใ้บุคคลมาขึ้นถ้อยคำและให้ พยานหลักฐาน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.2542 หน้า 12

2.2.2 ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาและต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น โดยเฉพาะก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมการได้

2.2.3 ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะปัญหาต่างๆ ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด

2.2.4 สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบกรรมวิธีการนับเป็นกลไกสำคัญของสภาที่ช่วยให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะยังผลให้สภาได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

2.3 ประเภทของคณะกรรมการแบ่งได้ดังนี้

หากพิจารณาคณะกรรมการในประเทศแถบยุโรป (Parliaments in Continental Europe) สามารถแบ่งประเภทคณะกรรมการได้ดังนี้

1. คณะกรรมการประจำด้านนิติบัญญัติ (Permanent Legislative Committees)
2. คณะกรรมการประจำที่มิใช่ด้านนิติบัญญัติ (Permanent non-Legislative Committees)
3. คณะกรรมการไม่ประจำ (Non-Permanent Committees)
4. คณะกรรมการร่วม (Joint Committees)
5. คณะกรรมการสอบสวน (Committees of Investigation)

หากพิจารณาคณะกรรมการที่ได้รับอิทธิพลของประเทศอังกฤษ (Parliaments in Westminster Tradition) สามารถแบ่งประเภทคณะกรรมการได้ดังนี้

1. คณะกรรมการด้านนิติบัญญัติ (Legislative Committees)
2. คณะกรรมการพิเศษ (Special Committees)
3. คณะกรรมการประจำ (Standing Committees)
4. คณะกรรมการร่วม (Joint Committees)
5. คณะอนุกรรมการ (Sub-Committees)
6. คณะกรรมการเต็มสภา (Committees of the Whole)
7. คณะกรรมการกิจการภายใน (Domestic or Internal Committees)

นอกจากประเภทกรรมวิธีการข้างต้นแล้ว ในบางประเทศยังแบ่งคณะกรรมการออกเป็น

1. คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee)

2. คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad hoc Committee)

2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

1. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยของสภาและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ชั้นคณะกรรมาธิการ

2. ดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา

แล้วรายงานต่อสภา

3. เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่ให้อำนาจคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

4. การตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ แล้วรายงานต่อคณะกรรมาธิการภายในระยะเวลาที่คณะกรรมาธิการกำหนดในกรณีที่คณะอนุกรรมาธิการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้ประธานคณะอนุกรรมาธิการอาจขออนุญาตขยายเวลาต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้ตามที่ระเบียบกำหนด

5. การรายงานการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่างๆ ต่อสภา

เมื่อพิจารณาข้างต้นแล้วจะพบว่าประเทศที่ใช้การปกครองรูปแบบรัฐสภานั้น คณะกรรมาธิการถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากภารกิจของรัฐสภามีอยู่มากแต่เวลามีจำกัด รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีคณะทำงาน โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมาธิการของสภา” เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ แทนสภา โดยสภาได้ประโยชน์จากการใช้ระบบกรรมาธิการทำงานได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็น ดังนี้⁹

1). แบ่งเบาภารกิจของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่างๆของรัฐสภามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับประกอบกับความซับซ้อนของชิ้นงานหรือภารกิจที่มีความยุ่งยากเพิ่มขึ้น ทำให้สภาไม่

⁹ สมชาย เมฆหมอก, อ้างแล้ว หน้า 28

สามารถพิจารณาเรื่องนั้นๆ ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบคอบได้ จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการธิการ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือเสมือนเป็นเลขานุการสภาในการวินิจฉัยปัญหา กลั่นกรองหรือกระทำกิจการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาในการดำเนินกิจการของรัฐสภา อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้แนวโน้มจำนวนคณะกรรมการมีเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับภารกิจที่หลากหลายของรัฐสภา

2). ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่สภามีปัญหาหรือร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐสภาจะต้องพิจารณามีลักษณะพิเศษ โดยต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต้องอาศัยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นมาเป็นผู้พิจารณา ก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมการได้ โดยอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องหรือประเด็นนั้นๆ เป็นการเฉพาะ

3). ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม ความสำคัญของข้อนี้เป็นผลมาจากการมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดังที่อธิบายไว้แล้วในข้างต้น ส่งผลให้เวลาในการประชุมปรึกษาของสมาชิกในที่ประชุมสภา จำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องที่กำลังหารือ เพราะปัญหาต่างได้รับการพิจารณาโดยละเอียดจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ อีกทั้งได้ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะ ระบบกรรมการของรัฐสภาจึงเป็นเครื่องมืออย่างดีที่จะให้รัฐสภาได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

4). เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบคณะกรรมการจะเป็นกลไกของสภาให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและความเดือดร้อนของประชาชนจากการพิจารณาเรื่องราวที่ร้องเรียนมาโดยผ่านทางคณะกรรมการชุดต่างๆ

2.5 คณะกรรมการกับการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการถือเป็นกลไกสำคัญของการดำเนินงานของรัฐสภาในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะกรรมการในแต่ละประเทศก็มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.5.1 คณะกรรมการในการปกครองรูปแบบรัฐสภา แนวความคิดเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการในรูปแบบนี้คือการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ฝ่ายบริหารอาจถูกตรวจสอบได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกลไกเช่นนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ ยังมีวิธีการอื่นในการควบคุมฝ่ายบริหารอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม

การขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ดังนั้น การใช้ระบบกรรมวิธีการในระบบรัฐสภาจึงเป็นวิธีหนึ่งของการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในบางประเทศที่ไม่ได้มีการแยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (Fusion of Power)¹⁰ ส่งผลต่อการทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมายเป็นหลัก ส่วนอำนาจในการสอบสวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการสามารถกระทำได้เท่าที่ได้รับความมอบหมายจากสภาเท่านั้น โดยโครงสร้างคณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากของรัฐบาล เป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการและรัฐบาลมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการเรื่องการสอบสวน อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ คณะกรรมการมิได้มีหน้าที่ตามสาขาของรัฐบาล กรรมการที่มีบทบาทสำคัญ คือ คณะกรรมการสามัญ (General Committee) มีบทบาทในการดำเนินการร่างกฎหมายเกือบทั้งหมดที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาในชั้นของคณะกรรมการของสภาสามัญ โดยมากเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล¹¹ คณะกรรมการชุดนี้มีความสำคัญในการร่างกฎหมายมากกว่าการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพราะการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) แสดงให้เห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการระบบรัฐสภา มีเจตนามุ่งเน้นกระบวนการร่างกฎหมายมากกว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีเครื่องมือและวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารอีกหลายวิธีการที่สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้โดยตรง ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้คณะกรรมการในระบบรัฐสภามีความแตกต่างจาก คณะกรรมการในระบบประธานาธิบดี

2.5.2 คณะกรรมการในการปกครองรูปแบบประธานาธิบดี ในการปกครองรูปแบบนี้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการแยกอำนาจออกจากกันอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐสภา รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance)¹² เพื่อให้กลไกการทำงานเกิดความสมดุล นอกจากนี้การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีไม่มีการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคล ดังนั้น รัฐสภาจึงใช้คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมฝ่าย

¹⁰ วิษณุ เครืองาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร นิตยบรรณาการ 2530 หน้า 20.

¹¹ จิตติวัฒน์ ทองนวล ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามข้อบังคับการประชุมของสภาไทย วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553 หน้า 153.

¹² วิษณุ เครืองาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร นิตยบรรณาการ 2530 หน้า 62.

บริหารให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศที่ได้รับการยกย่องว่ามีระบบ คณะกรรมการที่เข้มแข็งและสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศหนึ่งของโลก คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจสอบสวน ศึกษาเรื่องต่างๆ ภายใต้กฎหมาย The Legislative Reorganization Act of 1946 ส่งผลให้ปัจจุบันอำนาจสอบสวนของ คณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญที่สภาจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการสอบสวน สืบสวน ศึกษา ค้นคว้าข้อเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ไม่มีอำนาจอย่างเป็นทางการที่จะพิจารณาร่างกฎหมายเหมือนกับคณะกรรมการสามัญ แต่ทำหน้าที่แสวงหา ข้อเท็จจริงจากการทำงานของฝ่ายบริหารหรือเป็นเรื่องที่เมื่อทำการศึกษาค้นคว้าที่ได้รับ มอบหมายสำเร็จแล้วก็สลายตัวไป ในการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการนี้ สามารถออก หมายเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงต่างๆที่คณะกรรมการต้องการทราบได้ตั้งแต่ประชาชนจนถึง รัฐมนตรี เว้นแต่ประธานาธิบดีและผู้พิพากษาศาลสูงเท่านั้นที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจออก คำสั่งเรียก หากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่มาตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ผู้นั้นมีความผิดฐานละเมิด อำนาจสภา ปัจจุบันอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 192 บัญญัติวางหลักว่า บุคคลฝ่าฝืนคำสั่งเรียกจาก คณะกรรมการมีความผิดโทษ ประกอบด้วยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ข้อ 11 และข้อ 26 ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการจำเป็นต้องสอบสวนเรื่อง ใดเรื่องหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมอบหมายให้คณะกรรมการหรือคณะอนุ กรรมการชุดใดชุดหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการ¹³

2.5.3 คณะกรรมการในการปกครองรูปแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี เป็น การควบคุมฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาที่ เป็นไปในลักษณะของการคานอำนาจซึ่งกันและกันเช่นเดียวกับในระบบรัฐสภา ดังจะเห็นได้จาก การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจล้วนเป็นการถ่วงดุลของระบบรัฐสภา อย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการตามอำนาจหน้าที่ แบ่งเป็น คณะกรรมการด้าน นิติบัญญัติ ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจ

¹³ พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย อำนาจว่าด้วยการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของสภาองเกรสใน ประเทศสหรัฐอเมริกา รวบรวมบทความวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสคล้ายวันเกิด ปีที่ 60 ของศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม กรุงเทพมหานคร ส.เจริญการพิมพ์ 2554 หน้า 264.

ออกคำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายอีกด้วย คณะกรรมการด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ คณะกรรมการประจำสภา คณะกรรมการพิเศษและ คณะกรรมการร่วมกัน และคณะกรรมการงานอื่นที่มีใ้ชงานนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาสอบสวน ตรวจสอบเรื่องต่างๆที่สภามอบหมาย เมื่อพิจารณาเรื่องนั้นๆเสร็จแล้ว ก็จะสิ้นสภาพไป คณะกรรมการงานอื่นที่มีใ้ชงานนิติบัญญัติ ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวน หรือตรวจสอบ คณะกรรมการพิจารณาการงดเว้นสิทธิและความคุ้มครองของสมาชิกสภาและ คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงของประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐบาล การทำงาน ของคณะกรรมการประเภทนี้คือ สอบสวน ตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เรื่องที่สอบสวนนั้น ต้องไม่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการประเภทนี้ ต้องไม่เกิน 6 เดือน นับตั้งแต่แต่งตั้งคณะกรรมการและระหว่างการทำงานของคณะกรรมการนี้ ห้ามมิให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นขึ้นมาเพื่อสอบสวนเรื่องเดียวกันภายในระยะเวลา 12 เดือน ทั้งนี้คณะกรรมการทุกประเภทมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามที่กฎหมายกำหนด¹⁴

2.5.4 คณะกรรมการในการปกครองรูปแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา การปกครอง ในลักษณะนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอิสระแยกจากกัน มีการจัดรูปแบบการปกครองแบบ ผสมผสาน (Hybrid of Government)¹⁵ รัฐบาลต่างมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน ในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์มีการจัดตั้งคณะกรรมการของแต่ละสภาเป็นคณะกรรมการสภาแห่งรัฐและ คณะกรรมการสภาแห่งชาติ มีการจัดรูปแบบคณะกรรมการเป็น คณะกรรมการสามัญประจำ สภา คณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการแบ่งโดยลักษณะเนื้องานเป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการพิจารณากฎหมายและคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนนี้ มีอยู่ 2 คณะ คือ คณะกรรมการการคลังและคณะกรรมการการบริหารจัดการ มีอำนาจหน้าที่ พิจารณา ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลระดับสมพันธ์ พิจารณาตรวจสอบงบประมาณ ควบคุม บริหารจัดการการทำงานของคณะมนตรีแห่งสมพันธ์และองค์กรบริหารสมพันธ์ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁴ ดิสทัต โหตระกิตย์ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการ สาธารณรัฐฝรั่งเศส เอกสารบทความทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า 2-7.

¹⁵ สิทธิพรหม นกสวน การเมืองการปกครองของสวิตเซอร์แลนด์ กรุงเทพมหานคร สถาบัน พระปกเกล้า 2549 หน้า 48-49.

2.6 การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร พยานหลักฐานจากหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนการเชิญพยานบุคคลหรือตัวแทนจากเอกชนหรือส่วนราชการเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการนั้นประเทศไทยได้รับอิทธิพลดังกล่าวมาจากประเทศอังกฤษ โดยเรียกแนวความคิดของการกระทำเช่นว่านี้ว่า “การตรวจสอบหาข้อเท็จจริงของรัฐสภา (Power of Investigation)” ซึ่งเป็นไปตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยรัฐสภาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆเพื่อใช้ในการร่างกฎหมาย พิจารณากฎหมายที่องค์กรต่างๆเสนอเข้ามา รวมถึงการเตรียมข้อมูลไว้สำหรับเผยแพร่แก่ประชาชนผู้สนใจ ด้วยหน้าที่ดังกล่าวทำให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ของรัฐสภาไปโดยปริยาย ในประเทศอังกฤษที่ถือเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสภาเก่าแก่เป็นอันดับต้นๆ ของโลก โดยระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด มีอำนาจออกกฎหมายที่มีผลเป็นรัฐธรรมนูญได้ตลอดเวลา ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญไม่มีลายลักษณ์อักษร ดังนั้นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ อาทิ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะถูกบัญญัติเป็นพื้นฐานในพระราชบัญญัติแทน ด้วยเหตุนี้รัฐสภาอังกฤษจึงมีอำนาจสูงสุดเพราะรัฐสภาประกอบด้วยสภาสามัญ สภาขุนนางและพระมหากษัตริย์ ตามทฤษฎี The Supremacy of Parliament Theory¹⁶ ส่งผลให้รัฐสภาอังกฤษมีอำนาจอย่างล้นพ้น จนมีคำกล่าวที่ว่า “รัฐสภาอังกฤษสามารถทำได้ทุกอย่างเว้นแต่การเปลี่ยนผู้ชายให้เป็นผู้หญิง”¹⁷ รัฐสภาอังกฤษจึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆได้รวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาสอบสวน ออกคำสั่งเรียกบุคคลเพื่อมาเป็นพยานตอบคำถามหรือส่งพยานหลักฐานได้ ตัวอย่าง ในปี ค.ศ. 1839 ได้มีคำวินิจฉัยศาล Queen’s Bench เกี่ยวกับอำนาจดังกล่าวของรัฐสภาว่า¹⁸ รัฐสภามีอำนาจเรียกให้บุคคลมาปรากฏตัวเป็นพยานเพื่อตอบคำถามใดๆที่เป็นคำถามที่ขอบด้วยกฎหมายเพื่อชี้แจงต่อสภา (Public Hearing) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไปที่ได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง แม้มิได้มีอำนาจ

¹⁶ วิษณุ เครืองาม *กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2523* กรุงเทพมหานคร แสงสุทธี น.235

¹⁷ William Ebenstein, et al. *American Democracy in World Perspective*, 5th ed., New York: Harper Row, 1980, pp.31-33 อ้างใน ศ.พิเศษ ดร. จิตร โชค วีระสุข, รศ.ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์และ รศ.สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, *รัฐศาสตร์ทั่วไป (Introduction to Political Science)* มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 210

¹⁸ Stockdale v. Hansard. (1839). Ad & E1 1. อ้างใน เอมอัชมา บุญเกิด *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในการเรียกข้อมูลบางประเภทตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554* นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2557 หน้า 33

มาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือจากหนังสือตราสาร (Written Instrument) ก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่อาศัยธรรมเนียมในทางปฏิบัติมาแต่โบราณ (Les et Consuetudo Parliamenti) นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีคณะกรรมการของสภามีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานบุคคลเข้าชี้แจงต่อรัฐสภาเช่นเดียวกัน ภายใต้สภาคองเกรส (Congress of The United State) มีทั้งงานด้านพิจารณาร่างกฎหมายและงานด้านการสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ โดยมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องดำเนินการอยู่ในบางครั้งก็มีการไต่สวนเสมือนการพิจารณาไต่สวนมูลฟ้องของศาลเพราะอาจมีประชาชนมาคัดค้านหรือเห็นด้วยกับร่างกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิเรียกร้องไว้ วิธีการไต่สวนสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น รับฟังความเห็นจากผู้มีประโยชน์ได้เสีย การเรียกพยานมาสืบ การเรียกเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาให้การประกอบพิจารณาออกเดินเผชิญสืบหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงนอกสถานที่ เมื่อผู้ใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น คณะกรรมการจะเปิดกว้างให้สาธารณชนได้รับฟังข้อเท็จจริงเหล่านี้ด้วย เพื่อเป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดเรื่องราวต่างๆอันควรรู้ให้แก่สาธารณชน โดยผ่านกระบวนการของรัฐสภาตามแนวคำวินิจฉัยสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา¹⁹ ได้กล่าวถึงอำนาจการสอบสวนของสภาคองเกรสว่าเป็นอำนาจที่มีอยู่แล้วโดยปริยายและเป็นอำนาจที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะทำให้การดำเนินงานสามารถกระทำการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหากสภาคองเกรสไม่มีอำนาจดังกล่าว ภารกิจของสภาคองเกรสก็อาจสำเร็จลุล่วงไปได้

ดังนั้น รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในฐานะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในตรากฎหมาย การควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีกลไกหนึ่งมาช่วยแบ่งเบาภาระ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านๆมาให้อำนาจคณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องอันใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้วรายงานต่อสภา โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาเพื่อทำการชี้แจง แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือไม่เรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับประเทศไทยอำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่วางหลักเกณฑ์การให้อำนาจคณะกรรมการไว้อย่างกว้างและไม่มียกเว้นโทษหรือสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน แนวความคิดเรื่องการมีกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมี

¹⁹ McGrain v. Daugherty. (1927). 273 US 135. (เล่มเดิม)

มาตั้งแต่สมัยปี พ.ศ. 2514 นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีแนวความคิดที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติลงโทษผู้ไม่มาหาหรือหรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา แต่เนื่องจาก รัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอาจจะมีผลกระทบต่อรัฐบาล ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกระงับไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 นายบุญเทียม เขมาภิรัตน์ นายสมัคร สุนทรเวชและนายอภิชาติ ตรังคิณินาถ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภาได้เป็นไปโดยสะดวกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ที่ทราบคำสั่ง คำเชิญ หรือเรียกให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะกรรมการซึ่งถือเป็นการกระทำตามหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วเห็นว่าการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นการกำหนดโทษที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน/เอกชน เป็นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกินขอบเขตเกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญในสมัยนั้นบัญญัติ อีกทั้งข้าราชการก็อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว หากคณะกรรมการไม่ได้รับความร่วมมือจากการดำเนินการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกบุคคลภายนอกเพื่อให้เข้ามาชี้แจงกับคณะกรรมการ คณะกรรมการก็สามารถใช้วิธีทางอื่นได้ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ที่ประชุมคณะกรรมการจึงมีมติไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป

อย่างไรก็ดี แนวความคิดที่จะให้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกพยานหลักฐาน บุคคล เพื่อเข้าชี้แจง แถลงต่อคณะกรรมการยังมีมาอยู่ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพราะกลุ่มที่เห็นด้วยให้เหตุผลว่าจะให้ภารกิจของคณะกรรมการเกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

พ.ศ. 2526 โดยการริเริ่มของคณะกรรมการทหาร สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณาศึกษาเรื่องอำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา โดยได้มีการประชุมปรึกษาระหว่างประธานคณะกรรมการและรองประธานคณะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ โดยที่ประชุมดังกล่าวมีมติสรุป ดังนี้²⁰

²⁰ อรรถิพย์ พิศาลบุตร ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2532 หน้า 321-322

1. การเรียกบุคคลใดๆ แยกออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคคลในส่วนราชการ บุคคลประเภทนี้ คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เมื่อคณะกรรมการได้เชิญบุคคลประเภทนี้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแล้วปฏิเสธหรือขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการตามคำเชิญ หรือหากเชิญมาแล้วแต่ไม่ยอมชี้แจงหรือเปิดเผยข้อเท็จจริงใดๆอันเป็นประโยชน์ต่อภารกิจของคณะกรรมการหรือชี้แจงเป็นเท็จ คณะกรรมการก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆกับบุคคลดังกล่าวได้เลยเนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และบุคคลในภาคเอกชน บุคคลประเภทนี้จะเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งขณะนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติหรือกฎหมายใดที่ให้อำนาจลงโทษบุคคลประเภทนี้เช่นเดียวกัน

2. การเรียกพยานเอกสาร แยกออกเป็น เอกสารที่สามารถเปิดเผยได้และเอกสารลับ โดยที่เอกสารที่สามารถเปิดเผยได้นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้พิจารณาขอบหมายเอกสารให้คณะกรรมการได้ ส่วนเอกสารลับ ฝ่ายบริหารควรได้พิจารณาขอบเอกสารบางอย่างถึงแม้จะเป็นเอกสารลับให้คณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณาให้มากขึ้น ทั้งนี้ถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ โดยกำหนดโทษต่อผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ ได้มีเป็นระยะ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ช่วงรัฐบาล โดยแนวความคิดในการกำหนดโทษนี้มีทั้งแนวความคิดในการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาและการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ

พ.ศ. 2527 นายการุณ ไสงาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งที่ประชุมประธานคณะกรรมการทุกคนเห็นด้วยแต่ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ต่อมาในปี

พ.ศ. 2529 นายสราวุธ นิยมทรัพย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อีกครั้งหนึ่ง โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติในครั้งนี้มีการเพิ่มเติมลักษณะ 1 ทวิ เกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ตกไปอีกครั้งหนึ่ง เพราะมีการยุบสภา

พ.ศ. 2548 ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา โดยนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานครในฐานะคณะกรรมการ ซึ่งในขณะนั้นคณะกรรมการดังกล่าวมีการสอบสวนเรื่องการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิดซีทีเอ็กซ์ 9000 ในสนามบินสุวรรณภูมิ เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นการจุดประกายเกี่ยวกับการออกกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือแสดง

พยานหลักฐาน หากไม่มาโดยไม่ชี้แจงเหตุผลอาจถูกลงโทษ เนื่องจากภายหลังมีการออกหนังสือเชิญผู้บริหารทำอากาศยานแห่งประเทศไทยไปแล้วหลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเพื่อเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการแต่อย่างใด

พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกครั้ง หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการถือเป็นประเด็นหนึ่งที่ถูกนำไปพิจารณาในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอให้ออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ซึ่งในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการได้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับคุณภาพของอำนาจคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกโดยพิจารณาประกอบกับหลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการกังวลว่าการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในด้านต่างๆ อาทิ ด้านชีวิต ด้านทรัพย์สิน เป็นต้น ตลอดจนเสรีภาพในด้านต่างๆ ของประชาชน ประเด็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันมากที่สุด คือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมาเพราะเกรงว่าหากมีกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกพยานหลักฐานหรือให้บุคคลเข้าชี้แจงแล้วอาจจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจของคณะกรรมการในทางที่ไม่ถูกไม่ควร อาทิ ใช้อำนาจหน้าที่ข่มขู่ประชาชนเพื่อบังคับ ชูเชิญให้เข้าชี้แจงหรือให้การเพื่อเป็นประโยชน์แก่ตนหรือการเรียกรับสินบนจากประชาชน เป็นต้น แต่ท้ายที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีมติเสียงข้างมากยืนยันในหลักการดังกล่าว²¹ ซึ่งก็คือ มาตรา 135 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550²² นั่นเอง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้วางหลักต่อไปอีกว่าให้

²¹ อริน เจียจันทร์พงษ์ (2554) “ปัญหาว่าด้วยการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

²² มาตรา 135 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่อง ให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียก บุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้น มิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการ ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจ

คำสั่งเรียกนั้นมีผลใช้บังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่งผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554²³

3. คณะกรรมการในต่างประเทศ

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองแบบสภาคู่ คือ ประกอบด้วยวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) โดยสมาชิกทั้งสองสภานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติเท่าเทียมกัน กล่าวคือกฎหมายที่จะประกาศใช้บังคับในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาเสียก่อน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่เฉพาะของแต่ละสภาไว้ด้วย เป็นต้นว่า วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความยินยอมในการทำสนธิสัญญาและให้ความเห็นชอบกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้ของรัฐ (Revenue-raising bills) และมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) โดยการสอบสวนของวุฒิสภา อีกด้วย แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจน แต่ก็มีได้หมายความว่าอำนาจแต่ละอำนาจจะไม่สามารถตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติที่กระทำต่อฝ่ายบริหาร

หน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการ ตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่า เป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวน ตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือ กลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 134 ให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า

²³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2554 เล่มที่ 128 ตอนที่ 34ก.

เรียกว่า “การตรวจสอบของสภาองเกรส (Congressional Oversight)” การตรวจสอบดังกล่าวคือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารผ่านคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกากำเนิดขึ้นจากอิทธิพลของประเทศอังกฤษตั้งแต่สมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแยกตัวอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศอังกฤษ ก่อนปี ค.ศ. 1946 ระบบคณะกรรมการมีขึ้นเพื่อเป็นตำแหน่งตอบแทนบุญคุณทางการเมืองแก่สมาชิกสภา ดังนั้น คณะกรรมการในยุคแรกจึงมีมากมายถึง 200 คณะ ทำให้เป็นปัญหาในการประสานงาน เพราะสมาชิกสภาแต่ละคนมักดำรงตำแหน่งกรรมการมากกว่าหนึ่งคณะ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และขาดประสิทธิภาพ ต่อมาจึงมีรัฐบัญญัติชื่อ “The Legislative Reorganization Act of 1946” รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติจำกัดจำนวนคณะกรรมการ โดยสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการเพียง 19 คณะ ส่วนวุฒิสภามีคณะกรรมการเพียง 15 คณะ²⁴

3.1.1 คณะกรรมการในสภาองเกรส ประกอบด้วย

1) *คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)* เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำการกิจอันมีลักษณะเป็นงานถาวร มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการพิจารณาทำรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่างๆ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง

2) *คณะกรรมการวิสามัญ (Select or Special Committee)* ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำการกิจอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือปฏิบัติงานตามภารกิจ ดังนั้น คณะกรรมการนี้จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “คณะกรรมการเฉพาะกิจ (Ad Hoc Committee)” ภารกิจหลักๆจะเป็นเรื่องการสอบสวน โดยเฉพาะเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจมากกว่าจะเป็นงานทางด้านฝ่ายนิติบัญญัติ

3) *คณะกรรมการร่วม (Joint Committee)* คณะกรรมการนี้จะถูกแต่งตั้งขึ้นก็ต่อเมื่อมติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ตรงกัน โดยถูกแต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการร่วมกันมีหน้าที่ในการดำเนินการที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาเรื่องต่างๆ นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการวิสามัญ (Conference Committee)” โดยจะทำงานตามภารกิจเฉพาะเพียงชั่วคราว ชั่วคราวเท่านั้น

²⁴ เกษมศักดิ์ แสนโกชน์ การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2514 หน้า 38

4) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole) ประกอบด้วย กรรมการทุกคนที่เป็นสมาชิกของสภานั้นๆ โดยภารกิจของคณะกรรมการเต็มสภา คือ การหารือ ถกเถียง อภิปรายร่างกฎหมายและข้อเรียกร้องต่างๆที่เป็นเรื่องสำคัญ

จากโครงสร้างระบบคณะกรรมการในสภาองเกรสจะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทุกคณะ จะมีเพียงคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นที่จะสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินกิจการ ภารกิจของฝ่ายบริหารได้

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีดังนี้

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งสองสภาต่างมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งการร่างกฎหมายนี้จะมีขั้นตอนการดำเนินงานอยู่ 3 วาระ คือ วาระการพิจารณาโดยคณะกรรมการ วาระการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวาระการลงมติ

(1) การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาโดยกรรมการ เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่สภาแล้วต้องส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังเลขาธิการสภาที่สมาชิกผู้เสนอสังกัดอยู่ โดยเลขาธิการจะเป็นผู้นำร่างกฎหมายดังกล่าวส่งต่อไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา ในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการมีการพิจารณาคัดค้านการได้สวนมูลฟ้องในศาล กล่าวคือ ประชาชนสามารถร้องคัดค้านร่างกฎหมายได้ ซึ่งการสอบสวนสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย การเรียกพยานมาสืบ การเรียกเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาให้การประกอบการพิจารณา การออกเดินเผชิญสืบหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงนอกสถานที่²⁵ แต่เนื่องจากการกิจของกรรมการมีจำนวนมาก คณะกรรมการจึงตั้งอนุกรรมการและกรรมการพิเศษอีกหลายรูปแบบเข้ามาดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย หลังการพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วคณะกรรมการจะลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว หากเห็นชอบก็จะส่งให้สภาพิจารณาต่อไป หากไม่เห็นชอบ อาจจะมีการส่งให้สภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งหรือให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นตกไป เมื่อร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นพร้อมเอกสารรายงานของคณะกรรมการไปยัง

²⁵ วิษณุ เครืองาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แสงการพิมพ์

สภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหลังจากนั้นก็ทำการลงมติในร่างกฎหมายซึ่งเป็นวาระที่ 3 ตามลำดับ

(2) การพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภา ในชั้นวุฒิสภามีการพิจารณาร่างกฎหมาย 3 วาระเช่นเดียวกับในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งเป็น วาระที่ 1 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ โดยกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ในชั้นตอนนี้จะมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขร่างกฎหมาย จัดทำรายงานและส่งร่างไปยังวุฒิสภาในวาระที่ 2 และในวาระที่ 3 เพื่อลงมติ หากมติไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป หากมีมติว่าเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้น ร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งเพื่อตรวจสอบข้อความของกฎหมายให้เข้าใจตรงกันทั้งสองสภา ในชั้นตอนนี้มีคณะกรรมการวิสามัญผสม²⁶ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองสภาจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่มีความขัดแย้งให้ถูกต้องตรงกันและเสนอร่างกฎหมายต่อสภาอีกครั้ง แต่ละสภาจะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการวิสามัญผสมอีกไม่ได้ เพราะถือว่าได้ผ่านการพิจารณาจากตัวแทนของทั้งสองสภาแล้ว จากนั้นร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็จะถูกเสนอไปยังประธานาธิบดีเพื่อลงนามประกาศใช้กฎหมายต่อไป

2) อำนาจในทางสอบสวน

(1) ที่มาของอำนาจในทางสอบสวนอำนาจในทางสอบสวนของสภาองเกรสมีแนวความคิดมาจากแนวปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษ จนกระทั่งมีการรับรองแนวความคิดนี้จากคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดในคดี Watkins v. United State โดยศาลให้เหตุผลว่า อำนาจในการสอบสวนของสภาองเกรสถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติเมื่อสภาองเกรสได้ใช้อำนาจเรียกตัวบุคคลเพื่อทำการสืบสวนหาข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักได้รับการปฏิเสธ จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยศาลสูงสุดในคดี Anderson v. Dunn รับรองให้อำนาจสภาองเกรสให้สามารถลงโทษผู้ที่ถูกเรียกโดยสภาองเกรสแต่เพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลต่างๆ ได้

คดี Anderson v. Dunn เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1821 นาย Louis Williams ขณะนั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของมลรัฐ North Carolina ได้มีการเสนอจดหมายฉบับหนึ่งเขียนโดยนาย John Anderson มีข้อความอันแสดงให้เห็นถึงการพยายามที่จะดิดินบนนาย Louis Williams ด้วยการเสนอผลประโยชน์หากทำการลงคะแนนในญัตติที่หนึ่งว่าด้วยเรื่อง

²⁶ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ การเมืองอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สมาธรรม 2542 หน้า 123

รื่องเรียนเกี่ยวกับที่ดิน ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติโดยยึดเอาบรรทัดฐานที่เคยปฏิบัติกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ให้เจ้าหน้าที่รัฐสภาดำเนินการจับตัวนาย John Anderson ที่ปฏิเสธการให้ข้อมูลในการสอบสวนมายังรัฐสภา ซึ่งการกระทำเช่นนี้นำมาสู่ข้อถกเถียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งเห็นว่าการจับตัว John Anderson โดยเจ้าหน้าที่รัฐสภาไม่น่าจะถูกต้องเหมาะสม หากจำเป็นต้องดำเนินการไปตามกระบวนการขั้นตอนต่างๆที่กำหนดขึ้น โดยคณะกรรมการวิสามัญว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายนิติบัญญัติอีกทั้งอำนาจในการลงโทษของสภากรณีผู้ละเมิดอำนาจสภาของเกรส ที่มีการกล่าวอ้างว่าเป็นอำนาจโดยปริยายนั้นหาได้มีไม่ เพราะหากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วไม่พบว่ามีกฎหมายฉบับใดๆให้อำนาจสภาของเกรสในการกระทำเช่นนั้นได้ ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1975 โดยประธานสภาจะเป็นผู้เรียกให้นาย John Anderson มาตอบคำถามในสภา พร้อมทั้งขอมิให้เขานำที่ปรึกษาตามกฎหมาย พยานเข้ามาด้วย ภายหลังที่นาย John Anderson เข้ามาให้การต่อสภา ปรากฏว่าเขาถูกลงมติว่าได้กระทำการอันเป็นการละเมิดอำนาจสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภามีคำสั่งให้เขาอยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐสภา ต่อมานาย John Anderson ยื่นฟ้องนาย Thomas Dunn เจ้าหน้าที่รัฐสภาผู้ทำหน้าที่ควบคุมนาย John Anderson ต่อศาลด้วยการกล่าวหาว่าเขากระทำความผิดฐานข่มขืนจิตใจ ทำร้ายร่างกาย และจำกัดอิสรภาพของตนเอง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย จนกระทั่งศาลสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า สภาของเกรสมีอำนาจโดยปริยายในการลงโทษและยกเลิกการลงโทษผู้ที่กระทำการละเมิดอำนาจของตนเอง ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบัญญัติเป็นการชัดเจนว่า ทั้งสองสภามีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสภาของเกรสในการป้องกันตนเอง เนื่องจากหากสภาไม่มีอำนาจดังกล่าว อาจทำให้เสียเกียรติ ถูกรบกวนหรือขัดขวางการทำงานก็เป็นได้

สรุปได้ว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาทั้งในคดี Watkins v. United State และคดี Anderson v. Dunn เป็นบรรทัดฐานที่ต่างก็ยืนยันถึงความมีอยู่จริงในอำนาจของสภาของเกรสที่จะดำเนินการพิจารณาสอบสวนแสวงหาข้อมูลต่างๆ แม้ว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองแต่ก็เป็นอำนาจโดยปริยายของสภาที่สืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาขังตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษและอำนาจดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่สำคัญเพื่อให้งานด้านนิติบัญญัติสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้สภาของเกรสจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญในกรณีที่แตกต่างกันได้ละเลยหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งเรียกให้มาชี้แจงหรือให้ข้อมูลต่อสภา จึงได้มีการเสนอและตราด้วยบทกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีอาญาว่าด้วยการละเมิดอำนาจสภาของเกรส (Statutory Criminal Contempt Procedure) ซึ่งปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา

(Code of Laws of the United State of America หรือ U.S Code) มาตรา 192 บัญญัติวางหลักกรณีบุคคลใดๆที่ถูกออกหมายเรียกให้มาชี้แจงต่อสภาองเกรส แต่บุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอาญาในคดีลหุโทษ ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลที่ถูกส่งเรื่องมาโดยอัยการแห่งสหรัฐอเมริกามากกว่าการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

(2) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลใดๆ มาให้ข้อมูล อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแต่ละสภาก็จะมีการมอบอำนาจในการออกหมายเรียกไปยังคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่างๆ โดยอำนาจที่ถูกมอบไปยังคณะกรรมการนั้นมิได้แยกประเภทคณะกรรมการแต่อย่างใด คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการทุกประเภทมีอำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลใดๆให้มาให้ข้อมูลหรือชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการวิสามัญถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่สภาองเกรสนิยมใช้มากที่สุด รองลงมาคือคณะกรรมการสามัญ อนึ่งหากเป็นเรื่องที่เป็นที่สนใจของประชาชน การมอบอำนาจให้คณะกรรมการไปดำเนินการสืบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจำเป็นต้องทำออกมาในรูปแบบของสภาองเกรส เช่น ในคดีออเตอร์เกท สภาองเกรสมีมติให้คณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล²⁷ ในทางปฏิบัติหมายเรียกทุกฉบับที่ออกโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งไปยังที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบเนื้อหา รูปแบบเสียก่อน ส่วนวุฒิสภาแม้ระบบการตรวจสอบจะไม่เป็นระเบียบปฏิบัติเช่นสภาผู้แทนราษฎรแต่ก็พบว่าที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภาก็เข้าไปตรวจสอบรูปแบบ เนื้อหาของหมายเรียกอยู่แล้วเป็นปกติ

(3) กระบวนการสืบสวนและการออกคำสั่งในการดำเนินกระบวนการสืบสวนและการออกคำสั่ง สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกระทำการมอบอำนาจหรือเลือกจะให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการประเภทใดและชุดใดเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับที่ 11 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อที่ 26 แล้วแต่กรณี ซึ่งอำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการรวมถึงอำนาจและกระบวนการตัดสินใจดำเนินการออกหมายเรียก ถือว่าเป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวางเป็นอย่างมาก ในทางปฏิบัติสามารถกระทำการได้ดังนี้

²⁷ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย อำนาจหน้าที่ของการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงของสภาองเกรสในสหรัฐอเมริกา ใน แตนด็อกไม้ไหว้ครุ รวมบทความทางวิชาการเรื่องกฎหมายเนื่องในวันคล้ายวันเกิดปีที่ 60 ของ ศ.ดร.วิญญู เครื่องงาม กรุงเทพมหานคร ม.ป.ท. 2554 หน้า 264-265

ก. คณะกรรมการดำเนินการออกเสียงคะแนนกันภายในว่ากรณีดังกล่าวฟังมีหมายเรียกบุคคลใดๆ มาให้ข้อมูลหรือไม่อย่างไร โดยยึดหลักเสียงข้างมาก

ข. คณะกรรมการกำหนดกระบวนการในการสอบสวนด้วยการมอบอำนาจในการออกหมายเรียกไปยังประธานคณะกรรมการก็ได้

ในการออกหมายเรียกบุคคลใดมาให้ข้อมูลหรือจัดส่งเอกสารต่างๆ ต้องมีการชี้แจงด้วยว่าบุคคลหรือพยานเอกสารนั้นเกี่ยวข้องกับกรณาคriminal หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ ของการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง แต่ในขั้นตอนการออกหมายเรียกอาจมีความแตกต่างจากข้างต้นได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และกระบวนการของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการกำหนดขึ้นมา ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อมติสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(4) การปฏิเสธคำสั่งเรียกหรือหมายเรียก บุคคลผู้ได้รับหมายเรียก ผู้ที่ได้รับคำสั่งหรือหมายเรียกให้ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการแต่กลับปฏิเสธไม่เดินทางไปให้ข้อมูลหรือให้ข้อมูลแต่ข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตรงความเป็นจริง การกระทำเหล่านี้ถือว่ามีอคติ อย่างไรก็ตาม หากมีการโต้แย้งว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดไว้โดยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการก็สามารถร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบของการออกคำสั่งได้ หากศาลเห็นว่าคำสั่งหรือหมายเรียกของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งหรือหมายเรียกนั้นก็ไม่สามารถบังคับใช้กับบุคคลอื่นได้ ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งหรือหมายเรียกไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจสภา

(5) สภาบังคับเมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกแบ่งเป็นประเด็นพิจารณา ดังนี้

ก. อำนาจในการลงโทษโดยปริยาย (*Inherent Contempt*) เนื่องจากอำนาจในการสอบสวนเพื่อให้มาได้ซึ่งข้อมูลมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดถึงกฎหมายอื่นๆ แต่สภา คงเกรงก็ยังมีอำนาจในสอบสวนเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ในสภาคงเกรงจะลงโทษบุคคลใดที่ฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลต่างๆ เพราะถือเป็นอำนาจโดยสภาพของสภาคงเกรงเพื่อดำเนินพันธกิจของตนเอง จึงไม่จำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายบัญญัติรับรองอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้เพราะอำนาจของคณะกรรมการตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดแบบรัฐสภาอังกฤษที่ว่าด้วยการตระหนักรับรู้งานในองค์กรได้ดีมากกว่าผู้อื่น อย่างไรก็ตามอำนาจในการลงโทษโดยปริยายมีข้อจำกัดอยู่ 2 ประการ ดังนี้

ก) สภาคงเกรงไม่สามารถลงโทษบุคคลที่ปฏิเสธการให้ความร่วมมืออันเป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีได้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้

ข) สภาคองเกรสจะลงโทษบุคคลใดด้วยการจำคุกสามารถกระทำ ได้ ตราบเท่าที่ปรากฏว่าการปฏิเสธเกิดขึ้นและอยู่ในระหว่างสมัยของการประชุมสภาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้ถูกสั่งลงโทษสามารถยื่นคำร้องขอชี้แจงเหตุผลของคำสั่งจำคุกของสภาไปยังแต่ละสภาของสภาคองเกรสได้

ข. มาตรการลงโทษตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร ประกอบด้วยการลงโทษทางอาญาและทางแพ่ง ดังนี้

ก). มาตรการลงโทษทางอาญา ตามกฎหมายความผิดทางอาญาว่าด้วยการละเมิดอำนาจสภาคองเกรสที่ได้รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 192²⁸ กล่าวถึงกรณีมาตรการการบังคับคำสั่งเรียกของสภาคองเกรสตามกฎหมาย ซึ่งวางหลักไว้ดังนี้

“บุคคลใดหากได้รับคำสั่งเรียกหรือหมายเรียกจากสภาใดๆ ของ สภา คองเกรสเพื่อให้ไปให้ถ้อยคำหรือส่งมอบพยานหลักฐานหรือเอกสารใดๆ ในฐานะของ พยานทั้งสองสภาหรือคณะกรรมการร่วมใดๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมติของทั้งสองสภาหรือ คณะกรรมการใดๆ ของทั้งสองสภาเจตนาที่จะไม่ไปตามคำสั่งหรือหมายเรียกหรือไปแต่ปฏิเสธที่จะตอบคำถามใดๆ ที่ถามโดยคณะกรรมการ ให้ถือว่าผู้นั้นมีความผิดหุโทษ อาจต้องรับโทษปรับไม่น้อยกว่า 100 เหรียญสหรัฐอเมริกาแต่ต้องไม่เกินกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐอเมริกาและจำคุก ไม่น้อยกว่า 1 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือน”

จากบทบัญญัติในมาตรา 192 ดังกล่าว การกระทำใดที่ถือว่าเป็น ความผิดอันนำไปสู่การถูกลงโทษได้ กฎหมายได้มีการแบ่งการกระทำความผิดตามมาตรา นี้ ออกเป็น ประการที่หนึ่ง คือ การเดินทางยังสภาแต่ปฏิเสธที่จะให้คำตอบเกี่ยวกับคำถามที่ได้มีการ ชักถามโดยคณะกรรมการ ประการที่สอง คือ มีเจตนาปฏิเสธการเดินทางไปให้ข้อมูลต่างๆ กับ

²⁸ United States Code, Title 2, Chapter 6, Article 192. Refusal of witness to testify or produce papers “Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two House of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully make default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months”

คณะกรรมการฯ ทั้งนี้ การพิจารณาว่าการกระทำของบุคคลใดจะมีความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องวิเคราะห์ด้วยว่าการกระทำนั้นต้องเข้าองค์ประกอบดังนี้

(ก) องค์ประกอบโดยชอบด้วยกฎหมายของอำนาจในการสอบสวนของสภาองเกรส การที่สภาองเกรสมีการยืนยันว่าบุคคลใดกระทำความผิดในฐานะละเมิดอำนาจสภา องเกรสต่ออัยการแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่ดำเนินการยื่นฟ้องไปยังศาลต่อไปทำถูกต้องแล้วหรือไม่ หากปรากฏว่าการใช้อำนาจสอบสวนหรือการยืนยันถึงการกระทำความผิดในฐานะละเมิดอำนาจสภา องเกรสทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภาองเกรสไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ที่จะเป็นการแก้ไขความบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังได้

(ข) องค์ประกอบทางด้านวัตถุประสงค์ของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการเรียกมาให้ข้อมูลต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการหรือการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ การเรียกมาให้ข้อมูลของสภาองเกรสต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ หากปรากฏว่าเป็นการเรียกให้บุคคลใดๆ มาให้ข้อมูลหรือหลักฐานใดๆ ที่ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ก็ย่อมส่งผลให้ไม่อาจลงโทษบุคคลใดๆ ในฐานะละเมิดอำนาจสภาองเกรสได้

(ค) องค์ประกอบด้านความเชื่อมโยงที่ถูกต้อง หมายถึง การไต่สวนกระบวนการต่างๆ ต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกระบวนการสืบสวนของคณะกรรมการฯ ต้องมาจากการมอบอำนาจโดยชอบของสภาองเกรสด้วย

(ง) องค์ประกอบด้านเจตนา หากปรากฏว่าบุคคลใดๆ มิได้มีเจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จแก่คณะกรรมการฯ นั้นหมายความว่ามิได้มีเจตนาขัดขวางการทำหน้าที่ของสภา องเกรส ดังนั้นก็มีอาจลงโทษในฐานะความผิดเรื่องละเมิดอำนาจสภาองเกรสได้

การลงโทษฐานละเมิดอำนาจสภาองเกรส ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดทางอาญาจากการละเมิดอำนาจสภาองเกรส ค.ศ. 1857 ได้วางหลักว่า หากบุคคลใดกระทำความผิดอันเป็นการละเมิดอำนาจสภาองเกรสจะต้องมีการลงมติภายในคณะกรรมการฯ ในเบื้องต้นว่าการกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดและสมควรได้รับโทษหรือไม่ มีการจัดทำรายงานข้อเท็จจริงอธิบายการกระทำความผิดดังกล่าวและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และสภาต้องมีการลงมติเพื่อให้อำนาจแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในการยื่นยื่นรับรองรายงานการกระทำความผิดดังกล่าวเพื่อส่งเรื่องต่อไปยังอัยการแห่งสหรัฐอเมริกาและภายหลังจากนั้นจะดำเนินการต่อไปยังคณะลูกขุนใหญ่เพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไป

ข). มาตรการลงโทษตามกฎหมายแพ่ง

การลงโทษทางแพ่ง เป็นมาตรการบังคับแก่บุคคลให้มาให้อภัยคำหรือส่งมอบเอกสารพยานหลักฐานต่างๆต่อคณะกรรมการ โดยคำสั่งศาล สามารถแบ่งได้เป็นสองกรณี ดังนี้

ในวุฒิสภา เมื่อ ค.ศ. 1978 สภาองเกรสตรากฎหมายฉบับหนึ่งว่าด้วยกระบวนการพิจารณาลงโทษในทางแพ่ง คือ Ethics in Government Act of 1978 โดยใช้บังคับกับวุฒิสภาเท่านั้น ปัจจุบันได้บัญญัติไว้ใน Code of Laws of the United State of America ในกฎหมายฉบับดังกล่าววางหลักว่า เมื่อคณะกรรมการหรืออนุกรรมการของวุฒิสภาได้ออกคำสั่งหรือหมายเรียกให้บุคคลใดมาให้อภัยคำหรือส่งมอบเอกสาร แต่บุคคลนั้นปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม วุฒิสภาอาจมีการเรียกประชุมสมาชิกวุฒิสภาแบบเต็มสภา เพื่อทำการปรึกษาหารือในการออกคำสั่งหรือคำสั่งบังคับให้บุคคลนั้นปฏิบัติตาม โดยการออกคำสั่งนั้นจำเป็นต้องมีการลงมติเพื่ออนุญาตให้ดำเนินการ จากนั้นวุฒิสภาก็มีคำสั่งไปยังที่ปรึกษากฎหมายให้ดำเนินการร้องขอต่อศาลชั้นต้นแห่งกรุงวอชิงตัน ดีซี ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการรับคำร้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งไปยังผู้ได้รับคำสั่งเรียกหรือได้รับหมายเรียกจากคณะกรรมการให้ดำเนินการตามหมายเรียกนั้น ซึ่งเป็นการขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิ มีหน้าที่ประการใดบ้าง เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการชอบด้วยอำนาจของสภาองเกรสและได้มีคำพิพากษาว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการของวุฒิสภา แต่หากบุคคลนั้นยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลอีก ศาลมีอำนาจที่จะยับยั้งการกระทำนั้นขึ้นมาพิจารณาฐานละเมิดอำนาจศาลได้ เมื่อศาลตัดสินว่ามีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลแล้ว บุคคลนั้นต้องถูกลงโทษทางแพ่งด้วยการปรับหรือจำคุก และการลงโทษทางแพ่งนี้จะคงอยู่ตลอดจนกว่าผู้ได้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามคำสั่งศาล อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของโทษทางแพ่ง คือ ไม่สามารถบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลกลางซึ่งกระทำไปในหน้าที่ของตนได้

ในสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีการบัญญัติกฎหมายเฉกเช่นกับในวุฒิสภา ในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรจะอาศัยการลงมติของสภาและมอบอำนาจให้คณะกรรมการหรือที่ปรึกษาทางกฎหมายของสภาดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

3.2 ประเทศอังกฤษ

คณะกรรมการในประเทศอังกฤษกำเนิดขึ้นครั้งแรกในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 โดยคณะกรรมการถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ ต่อมาในสมัยพระนางเจ้าอลิซาเบธ ที่ 1 ทรงให้เหล่าองคมนตรีรวมตัวเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายในสถานที่ต่างๆนอกรัฐสภา เช่น ที่ประชุมของนักกฎหมายและที่โบสถ์เวสต์มินสเตอร์เพื่อควบคุมการออก

กฎหมาย ในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 ทรงนิยมอำนาจและเชื่อมั่นในลัทธิเทวสิทธิ์ ทรงให้ความสำคัญแก่องคมนตรีมากกว่าสภาสามัญ ทำให้ฝ่ายสภาสามัญรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อต้านอำนาจของกษัตริย์ เพราะการประชุมในรูปแบบของคณะกรรมการเต็มสภานี้ ประธานสภาถือเป็นตัวแทนของกษัตริย์จะไม่ได้นั่งเป็นประธาน คณะกรรมการเต็มสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อรวบรวมและพิจารณาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในราชอาณาจักร ในเวลาต่อมาคณะอนุกรรมการถือเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์ แต่ในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ระบบคณะกรรมการถูกยกเลิกไป²⁹

คริสต์ศตวรรษที่ 17 คณะกรรมการเต็มสภาเป็นองค์กรที่ถกเถียงปัญหาต่างๆ และทำงานสนับสนุนสภาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ คณะกรรมการในยุคนี้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับต่างๆ ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะเป็นผู้พิจารณา ในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 คณะกรรมการสามัญเริ่มทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย เช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญเต็มสภา อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญไปด้วย ส่วนเรื่องที่ต้องใช้ความชำนาญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์หรือร่างพระราชบัญญัติเอกชน รัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา³⁰

คริสต์ศตวรรษที่ 20 เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดให้ส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดไปยังคณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาทั้งหมด เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินและรายได้แผ่นดินและร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้การรับรองคำสั่งชั่วคราว ร่างพระราชบัญญัติฉบับอาจถูกส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภาพิจารณา โดยไม่มีการแก้ไขหรืออภิปราย ดังนั้น ส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพื่อพิจารณา ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เหลือจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา ในปัจจุบันสภาสามัญ (House of Commons) มีสมาชิกทั้งหมด 650 คน³¹ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนสภาขุนนาง (House of Lords) มีสมาชิกทั้งสิ้น 788 คน³² มาจากการแต่งตั้งและการสืบทอดของตระกูล ส่วนคณะกรรมการในระบบรัฐสภาอังกฤษแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

²⁹ สมชาย เมฆหมอก อ่างแล้ว หน้า 114.

³⁰ ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร อ่างแล้ว หน้า 18-20

³¹ <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/state-of-the-parties/> สืบค้นเมื่อวันที่ 15

ตุลาคม พ.ศ. 2557

³² <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/lords-by-type-and-party/> สืบค้นเมื่อ

วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2557

3.2.1 คณะกรรมการ ประกอบด้วย

1) *คณะกรรมการทั่วไป (General Committee)* แต่เดิมเรียกคณะกรรมการประจำสภา (Standing Committee) ต่อมามีการเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการทั่วไป เพราะก่อนหน้านี้คณะกรรมการถาวร (Select Committees) ทำหน้าที่คณะกรรมการประจำสภา ในขณะที่คณะกรรมการประจำสภา ณ เวลานั้นทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย โดยส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติประเภทมหาชน ดังนั้น คณะกรรมการทั่วไปทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชนจึงเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committee) คณะกรรมการทั่วไปจะมีชื่อเรียกตามกฎหมายที่ตนกำลังพิจารณาอยู่ อาทิ คณะกรรมการที่กำลังพิจารณากฎหมายชื่อ Climate Bill ก็จะใช้ชื่อคณะกรรมการว่า Climate Bill Committee เป็นต้น ในคณะกรรมการทั่วไปนี้กำหนดจำนวนคณะกรรมการไว้ไม่น้อยกว่า 16 คนและไม่เกิน 50 คน โดยทั่วไปคณะกรรมการทั่วไปสามารถเรียกหลักฐานจากหน่วยงานรัฐหรือออกหนังสือเชิญให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ เมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการก็จะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นออกเผยแพร่ทั้งในรูปแบบของหนังสือและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ นอกจากคณะกรรมการทั่วไปแล้ว รัฐสภาอังกฤษยังมี Scottish Grand Committee, Welsh Committee, North Ireland Committee เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายลำดับรอง และรัฐสภาอังกฤษยังประกอบไปด้วยคณะกรรมการกิจการภูมิภาคและคณะกรรมการเอกสารยุโรป ซึ่งทำหน้าที่ในการอภิปรายและพิจารณาเรื่องต่างๆ เพื่อจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาสามัญต่อไป³³

2) *คณะกรรมการถาวร (Select Committee)*³⁴ มีทั้งในสภาสามัญและสภาขุนนาง ทำหน้าที่ตรวจสอบ พิจารณาและรายงานผลเรื่องราวดังกล่าวที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการนั้นๆ อาทิ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารและนโยบายต่างๆ ของกระทรวง เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมการแต่ละคณะมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียกบุคคลมาสอบถามเพื่อทำรายงานส่งไปยังสภา สำหรับรายงานของคณะกรรมการถาวรในแต่ละคณะนั้น มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านทางเว็บไซต์ของรัฐสภาอีกด้วย ส่วนคณะกรรมการถาวรในสภาขุนนางทำหน้าที่แตกต่างจากคณะกรรมการถาวรในสภาสามัญ กล่าวคือ คณะกรรมการในสภาขุนนางทำหน้าที่

³³ <http://www.parliament.uk/about/how/committees/general> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.

³⁴ <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.

ตรวจสอบเฉพาะเรื่อง อาทิ นโยบายสาธารณะ การตรวจสอบการบริหารของรัฐบาล โดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิกสภาขุนนางและแต่ละคณะยังใช้เวลาตรวจสอบมากกว่า คณะกรรมการกลั่นกรองในสภาสามัญ ส่วนการเชิญบุคคลภายนอกเข้ามาตอบข้อซักถามใน คณะกรรมการกลั่นกรองของสภาขุนนางนั้น ก่อนมีการเชิญบุคคลภายนอก คณะกรรมการ กลั่นกรองจะมีการประชุมลับ เพื่อหารือ เตรียมข้อซักถามไว้สำหรับซักถามบุคคลที่มาชี้แจงต่อ คณะกรรมการ แม้จะมีการประชุมลับเพื่อเตรียมการ แต่ในการสอบถามบุคคลผู้มาชี้แจง จะ กระทำการโดยเปิดเผย เมื่อการประชุมเสร็จสิ้นลง คณะกรรมการจะทำการประชุมต่อไปโดยไม่มี ผู้มาชี้แจงนั่งอยู่ในที่ประชุม เพื่อพิจารณาถกเถียงถึงประเด็นปัญหาที่ได้จากการตอบคำถามของผู้มา ชี้แจง ในปัจจุบันรัฐสภาอังกฤษมีคณะกรรมการกลั่นกรองอยู่ทั้งสิ้น 5 คณะ ได้แก่ The European Union Committee, The Science and Technology Committee, The Constitution Committee, The Economic Affairs Committee, The Communications Committee³⁵

3) *คณะกรรมการร่วม (Joint Committee)* ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง มีประธานคณะกรรมการหนึ่งคน โดยจะเป็นสมาชิกจากสภาใดก็ได้ คณะกรรมการร่วมกันทำหน้าที่เกี่ยวกับคณะกรรมการกลั่นกรอง คือ ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่อง เฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการร่วมสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการร่วมเพื่อการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยการพนัน เป็นต้น

4) *คณะกรรมการใหญ่ (Grand Committee)* คณะกรรมการประเภทนี้มี อยู่ทั้งสองสภา คือ ในสภาสามัญและสภาขุนนาง ในสภาสามัญมีทั้งหมด 3 คณะ คือ Scottish Grand Committee ประกอบด้วยสมาชิกจากสกอตแลนด์ มีหน้าที่เพื่อพิจารณาหลักการร่างพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับสกอตแลนด์ รวมทั้งการอภิปรายและการตั้งกระทู้ถาม สำหรับการนัดประชุม คณะกรรมการชุดนี้ สามารถจัดได้ทั้งในประเทศอังกฤษหรือในสกอตแลนด์ก็ได้ แต่ในช่วง 2-3 ปีให้หลังไม่มีการนัดประชุมของคณะกรรมการชุดดังกล่าว เนื่องจากกิจการที่สำคัญของ สกอตแลนด์ ประเทศอังกฤษได้โอนไปให้รัฐบาลสกอตแลนด์จัดการทั้งหมดแล้ว Welsh Committee ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญจากเวลส์และสมาชิกสามัญอื่นๆไม่เกิน 5 คน คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่อภิปรายเรื่องสำคัญเกี่ยวกับเวลส์ และ North Ireland Committee ประกอบด้วยสมาชิกจากสภาสามัญไอร์แลนด์เหนือและสมาชิกสามัญอื่นไม่เกิน 25 คน คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องสำคัญของไอร์แลนด์เหนือ ดังนั้น คณะกรรมการใหญ่ทั้ง 3 คณะในสภาสามัญ จัดอยู่ในประเภทของคณะกรรมการทั่วไป

³⁵ <http://www.parliament.uk/business/lords/work-of-the-house-of-lords/lords-select-committees>
สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2557

คณะกรรมการใหญ่ทั้งสามคณะดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนอภิปรายเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการของตน ส่วนคณะกรรมการใหญ่ในสภาขุนนางนั้น มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการเต็มสภา แตกต่างกันอยู่ในสาระสำคัญบางประการ คือ การพิจารณาโดยคณะกรรมการใหญ่นั้นจะจัดขึ้นในห้องประชุมคณะกรรมการ สมาชิกสภาขุนนางสามารถเข้าร่วมได้ทุกคน และหากมีการลงมติใดๆ มติที่ได้ต้องเป็นมติเอกฉันท์เท่านั้น แต่การประชุมคณะกรรมการเต็มสภา จะประชุมกันที่ห้องประชุมสภาและมติที่ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นมติเอกฉันท์

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในรัฐสภาอังกฤษพบว่า คณะกรรมการมีลักษณะเด่น คือ สามารถสะท้อนประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษ ได้เป็นอย่างดี ตลอดจนมีการพัฒนาระบบงานของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับยุคสมัยปัจจุบัน อย่างต่อเนื่อง เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ กล่าวคือ ในยุคแรก คณะกรรมการถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์ และต่อมาในปัจจุบัน หน้าที่หลักของ คณะกรรมการ คือ การพิจารณาร่างกฎหมาย การตรวจสอบนโยบายบริหารของรัฐบาล

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการในระบอบรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจหลักๆ อยู่ 2 ด้าน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ การร่างกฎหมายต่างๆ และอำนาจในการสอบสวน คือ การตรวจสอบ แสวงหาความจริงต่างๆเพื่อมาประกอบการทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ

ร่างกฎหมายที่เข้าสู่สภานั้นประกอบด้วย ร่างกฎหมายมหาชน (Public Bills) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาสามัญ (Private Member's Bills) ร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะผสมระหว่างร่างพระราชบัญญัติมหาชนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Hybrid Bills) ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาสามัญ (Private Member's Bills) และร่างกฎหมายเอกชน (Private Bills) โดยมีกระบวนการออกกฎหมายมีทั้งสิ้น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสภาซึ่งอาจเป็นสภาสามัญหรือสภาขุนนางก่อนก็ได้ โดยมีการพิจารณาแบ่งเป็น 3 วาระ ขั้นตอนที่สอง ผ่านการพิจารณาของสภาที่สองโดยมีการพิจารณาแบ่งเป็น 3 วาระเช่นกัน และขั้นตอนสุดท้าย พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายด้วยการลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้คณะกรรมการมีบทบาทต่อการพิจารณากฎหมายแต่ละประเภท ดังนี้

(1) การพิจารณาร่างกฎหมายมหาชน (Public Bills) เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล (Government Bills) มีกฎเกณฑ์เริ่มจากสภาสามัญก่อน ซึ่งมักจะเป็นร่างกฎหมายที่

เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่เคาะเสียงไว้ หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณบริหารประเทศ หรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษี ก่อนที่รัฐบาลจะส่งร่างกฎหมายข้างต้น ไปยังรัฐสภา รัฐบาลต้องส่งร่างกฎหมายนี้ไปยังคณะกรรมการ ที่เรียกว่า Future Legislation Committee คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายรัฐบาล มีหน้าที่ในการวางแผนการนิติบัญญัติของรัฐบาลล่วงหน้าเป็นเวลา 5 ปี ตลอดสมัยสภา นอกจากนี้ คณะกรรมการนี้ยังมีหน้าที่ในการเลือกร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีอยู่ว่าจะนำกฎหมายใดเสนอในสมัยประชุมใด สมาชิกของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ผู้นำของสภาขุนนาง ผู้นำของสภาสามัญ หัวหน้าวิปสภาขุนนางและหัวหน้าวิปของสภาสามัญ เมื่อ Future Legislation Committee ร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างกฎหมายนี้ส่งต่อมายัง Legislation Committee ซึ่งเป็นกรรมการของรัฐบาล มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่อจาก Future Legislation Committee และเชิญรัฐมนตรี(ผู้เสนอร่างกฎหมาย) มาร่วมพิจารณาด้วย หากร่างกฎหมายที่เสนอในหน่วยงานอื่น หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายต้องส่งตัวแทนมายัง Legislation Committee เพื่อให้ความเห็นและคำแนะนำ โดยกฎหมายจะถูกนำเข้าสู่สภาหรือไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการชุดนี้ สมาชิกของ Legislation Committee ประกอบด้วยประธานสภาขุนนางฝ่ายกฎหมาย(ที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาล) ผู้นำสภาขุนนาง หัวหน้าวิปของสภาขุนนาง หัวหน้าวิปของสภาสามัญ และรัฐมนตรีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขั้นตอนดังที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นกรกลั่นกรองกฎหมายในส่วนของรัฐบาลก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ในวาระที่ 1 ส่วนในวาระที่ 2 เมื่อสมาชิกสภาเห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการทั่วไปเพื่อพิจารณาในลำดับต่อไป อนึ่ง ในบางร่างพระราชบัญญัติจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ จะส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปยังคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณา แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินการงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติฉบับเช่นนั้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ให้นำรายงานต่อรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกทั่วไปที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียในคณะกรรมการมีโอกาสพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภา

(2) การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาสามัญ (Private Member's Bills) เป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เสนอโดยสมาชิกสภาทั่วไป โดยจะเริ่มเสนอจากสภาสามัญหรือสภาขุนนางก่อนก็ได้ มีกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 3 วาระ เมื่อสภาลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการ

ทั่วไปเพื่อพิจารณาในวาระ 2 ในวาระนี้มีการทำข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา เพื่อนำไปพิจารณาในวาระที่ 3 เพื่อลงมติ จากนั้นจะส่งให้สภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

(3) การพิจารณาร่างกฎหมายเอกชน (*Private Bills*) เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยเอกชนทั่วไป โดยเสนอกฎหมายด้วยการยื่นเรื่องไปยัง Examiner of Petitions for Private Bills³⁶ หากกฎหมายไม่มีการแก้ไขก็จะส่งต่อไปยังสภาเพื่อพิจารณา โดยขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติเอกชนนั้นจะมีขั้นตอนคล้ายกับการร่างพระราชบัญญัติมหาชน คณะกรรมการมีบทบาทในการพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ ถ้าพบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีความขัดแย้งต่อนโยบายของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะถูกส่งกลับมายัง Private Bills Committee แต่ถ้าไม่มีข้อแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยัง Committee on Unopposed Bills ต่อไป เมื่อผ่านขั้นตอนของคณะกรรมการแล้วร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สามโดยลงมติ โดยคณะกรรมการเต็มสภา หากมตินั้นผ่าน ร่างพระราชบัญญัติก็จะถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป

(4) ร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะผสมระหว่างร่างพระราชบัญญัติมหาชนและร่างพระราชบัญญัติเอกชน (*Hybrid Bills*) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลต่อประชาชนโดยทั่วไปในขณะที่เดียวกันก็มีผลเฉพาะบุคคลด้วย เช่น การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งโบราณสถานในท้องถิ่นให้มีผลเป็นโบราณสถานระดับชาติ อาทิ Channel Tunnel Bills³⁷ เป็นต้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสนอได้ก็เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้น หากมีผู้ใดไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถคัดค้านได้หรือให้มีการพิจารณาทบทวนได้ เมื่อสำนักงานร่างพระราชบัญญัติเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน สำนักงานร่างพระราชบัญญัติก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติเช่นว่านั้นไปยังผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชนได้ตรวจสอบชั้นหนึ่งก่อนที่จะส่งต่อไปยังคณะกรรมการกลั่นกรอง เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายมาตรา เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรียบร้อยแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการเต็มสภาเพื่อพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว Hybrid Bill จะเข้าสู่การพิจารณาในชั้นขุนนาง ซึ่งมีขั้นตอนเดียวกับ Public Bill

2) อำนาจในทางสอบสวน

³⁶ สุรพล ราชภัณฑารักษ์และพจนานิตย์ ไชยรังสี การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2550 หน้า 220.

³⁷ <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/hybrid/> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2557

อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการใช้วิธีการออกคำสั่งเรียกบุคคลให้มาปรากฏตัวเพื่อให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารพยานหลักฐานต่างๆ ต่อคณะกรรมการ ซึ่งในอดีตรัฐสภานอกจากจะมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจในการสอบสวนและลงโทษผู้ที่กระทำการละเมิดอำนาจรัฐสภาอีกด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐสภาประเทศอังกฤษจึงมีเอกสิทธิ์และมีอำนาจในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงต่างๆ รวมไปถึงอำนาจในการเรียกพยานเอกสารหรือบุคคลเพื่อเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการอีกด้วย

(1) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น

เนื่องจากรัฐสภาประเทศอังกฤษมีแนวความคิดเรื่อง The Supremacy of Parliament เป็นพื้นฐานส่งผลให้รัฐสภาอังกฤษเป็นองค์กรสูงสุด มีอำนาจออกกฎหมายที่มีผลเป็นรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงมีอำนาจในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงต่างๆ ได้ รวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาสอบสวนออกคำสั่งเรียกบุคคลเพื่อมาชี้แจงหรือตอบข้อซักถาม อาทิ ในปี ค.ศ. 1839 ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาล Queen's Bench เกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาว่า รัฐสภามีอำนาจเรียกให้บุคคลมาปรากฏตัวเป็นพยานเพื่อตอบคำถามใดๆ ที่เป็นคำถามที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อชี้แจงต่อสภา ซึ่งเป็นอำนาจโดยทั่วไปที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง แม้มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ตามอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่อาศัยธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมา นอกจากอำนาจในการพิจารณาสอบสวนแล้ว รัฐสภาอังกฤษยังมีอำนาจในการโต้ตอบการกระทำที่เป็นการขัดขวางการใช้อำนาจดังกล่าวโดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาตัดสินโทษการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา

ในการพิจารณากฎหมายของ General Committee จะมีการร้องขอพยานเอกสารจากสาธารณชนหากเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นเป็นประโยชน์ต่อการร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติกฎหมายมหาชนนอกจากอำนาจในการร้องขอพยานหลักฐานจากสาธารณชนแล้วยังสามารถร้องขอพยานหลักฐานจากหน่วยงานรัฐและสามารถเรียกพยานหลักฐานจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้อีกด้วย ซึ่งโดยหลักแล้วขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการคือพิจารณาพยานหลักฐานของคณะรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่รัฐเสียก่อนแล้วค่อยตามด้วยพยานหลักฐานจากกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียตามลำดับ นอกจากนี้ประชาชนสามารถส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายมายังคณะกรรมการได้ การประชุมพิจารณาพยานหลักฐานเป็นการพิจารณาอย่างเปิดเผย ในระหว่างที่ทำการประชุมจะต้องมีการบันทึกการประชุมและนำไปเผยแพร่ต่อเว็บไซต์รัฐสภา เพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไป ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยตรง มีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อ

สภาและฝ่ายบริหาร ดังนั้นคณะกรรมการกลั่นกรองจึงมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและใช้อำนาจเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลหรือมาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุม³⁸

ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งเรียกพยานหลักฐานนั้นไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายชัดเจน คณะกรรมการจึงอาศัยจารีตประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา นอกจากนี้ยังศึกษาจากข้อบังคับการประชุม เอกสารสำคัญของรัฐสภา รายงานของคณะกรรมการรวมทั้งระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของรัฐสภาซึ่งรวบรวมไว้ในหนังสือ Erskine May ว่าด้วยระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของรัฐสภา ต่อมามีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนของรัฐสภาแต่กฎหมายฉบับนี้จะใช้พิจารณาสอบสวนเรื่องสำคัญหรือได้รับความสนใจจากประชาชน ซึ่งมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อมาทำการสอบสวนโดยเฉพาะ กฎหมายฉบับดังกล่าวใช้ชื่อว่า The Tribunals of Inquiry(Evidence) Act 1921 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจของรัฐสภาซึ่งทั้งสองสภาเห็นพ้องต้องกันว่าให้ริเริ่มทำการสอบสวน โดยเป็นกฎหมายเพื่อสถาปนาคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาทำหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องใดๆที่เป็นที่สนใจและสำคัญของประเทศและสาธารณชนพร้อมทั้งให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จที่จะเรียกและดำเนินการพิจารณารับฟังพยานหลักฐานจากบุคคลใดๆ หากผู้ใดปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของคณะใดส่วน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการบัญญัติไว้โดยให้ถือว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาฐานละเมิดอำนาจศาลและมีการกำหนดกลไกในการส่งเรื่องต่อไปยังศาลเพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาเพื่อลงโทษต่อไป ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้สอบสวนได้ดำเนินการไต่สวนและได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆแล้วจะต้องนำเรื่องที่ไต่สวนนั้นมาเขียนรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาแต่ข้อเสนอแนะนั้นมิได้ผู้พันกับคณะกรรมการ

ตั้งแต่ The Tribunals of Inquiry(Evidence) 1921 ประกาศบังคับใช้ทำให้การทำงานของคณะกรรมการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนกระทั่งช่วงเวลาหนึ่งท่านผู้พิพากษา Salmon ได้ออกมาแสดงความเห็นเกี่ยวกับการสนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีการนำ The Tribunals of Inquiry(Evidence) 1921 ไปบังคับใช้หลายต่อหลายครั้งจนกลายเป็นแนวความคิดและหลักการว่าด้วย “กระบวนการที่มีความเป็นธรรม(Principles of Fair Procedure)” หลักการดังกล่าวนี้มีหลักพิจารณาอยู่ 6 ประการ คือ

³⁸ Standing Orders of the House of Commons 2011 No. 135 “(1) All select committees having power to send for persons, papers and records shall have power to publish the name of persons who have appeared as witnesses before them, and to authorise the publication by witnesses concerned or otherwise of memoranda of evidence submitted by them. (2) The Speaker shall have power to authorise such publication in the case of any such select committee which is no longer in existence.”

1. ก่อนที่คณะกรรมการจะทำการไต่สวนบุคคลใด ๆ นั้น คณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ
 2. ก่อนที่คณะกรรมการจะเรียกผู้ใดมาทำการไต่สวนในฐานะพยาน คณะกรรมการต้องมีการแจ้งถึงข้อกล่าวหาต่างๆ ที่ใช้อย่างยันกับเขาเหล่านั้นทั้งในแง่มูลที่เป็นโทษและเป็นคุณ
 3. ผู้ที่ต้องเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการต้องมีเวลาเตรียมตัวพอสมควร พร้อมทั้งมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากที่ปรึกษาทางกฎหมายตลอดจนความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
 4. บุคคลผู้ถูกเรียกให้มาดำเนินการไต่สวนต้องมีโอกาสตรวจสอบการไต่สวนจากทนายและที่ปรึกษาทางกฎหมายส่วนตัวของผู้ชี้แจง พร้อมทั้งการไต่สวนจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
 5. พยานหลักฐานต่างๆต้องถูกเรียกมาเพื่อทำการวินิจฉัย
 6. ผู้ชี้แจงต้องมีโอกาสในการได้รับการถามค้านโดยทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายของตนเองในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักฐานใดๆ อันมีผลกระทบต่อผู้ชี้แจง
- คณะกรรมการกลั่นกรองมีขอบเขตอำนาจตามที่สภากำหนดไว้เท่านั้น ได้แก่ อำนาจในการเรียกเอกสาร บุคคล อำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ในการเรียกพยานบุคคลหรือเอกสาร คณะกรรมการกลั่นกรองมีอำนาจเรียกพยานบุคคลหรือพยานเอกสารได้ทั่วราชอาณาจักร แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกสมาชิกสภาหรือเจ้าหน้าที่ของสภาสามัญหรือสภายุนนางมาให้การหรือส่งพยานเอกสาร เว้นแต่เป็นคำสั่งที่ออกโดย Standards and Privileges Committee³⁹ หรือเป็นคำสั่งที่ออกโดยสภา ส่วนการเรียกพยานหลักฐานจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นคณะกรรมการกลั่นกรองก็ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเช่นกัน การให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมาชี้แจงต่อคณะกรรมการจึงเป็นการเชิญเข้าร่วมประชุมแทนการออกคำสั่งเรียก ในส่วนของการออกคำสั่งเรียกพยานหลักฐานจากหน่วยงานราชการ คณะกรรมการกลั่นกรองมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเรียกนั้นได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาได้ และคณะอนุกรรมการ

³⁹ Standing Orders of the House of Commons 2011 No.149 (6) Committee on Standards and Privileges "...The committee shall have power to order the attendance of any Member before the committee or any sub-committee and to require that specific document or records in the possession of a Member relating to its inquiries, or to the inquiries of a sub-committee or of the Commissioner, be laid before the committee or any sub-committee..."

ก็มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารดังเช่นคณะกรรมการ ในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกให้หน่วยงานรัฐนำส่งพยานหลักฐาน หน่วยงานของรัฐส่วนมากให้ความร่วมมือดำเนินการตามที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองตนให้พ้นจากความผิดที่อาจเกิดขึ้นมาจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ แต่สำหรับบางข้อมูล หน่วยงานรัฐก็ไม่สามารถไปให้ข้อมูลกับคณะกรรมการได้ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูล Freedom of Information Act-FOIA

ขั้นตอนการดำเนินการของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะมี ประธานคณะกรรมการเป็นผู้ลงนามออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการได้มีคำสั่งเรียกอย่างเป็นทางการแล้วแต่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกที่ไม่ใช่บรรดารัฐมนตรีหรือข้าราชการไม่ทำตามคำสั่งเรียกโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะออกคำสั่งเตือนอย่างไม่เป็นทางการไปยังผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกนั้นหนึ่งครั้ง พร้อมทั้งรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังสภา จากนั้นสภาจะเป็นผู้พิจารณาและมอบหมายให้ประธานสภาออกหมายบังคับให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามคำสั่งต่อไปหากบุคคลดังกล่าวยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการอีก สภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนเช่นไร โดยพิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 รัฐสภาอังกฤษมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนขึ้นมาบังคับใช้ใหม่อีกครั้ง เรียกว่า The Inquiries Act 2005 ส่งผลให้ The Tribunals of Inquiry (Evidence) 1921 ยกเลิกการบังคับใช้โดยปริยาย สำหรับ The Inquiries Act 2005 เป็นการบัญญัติขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไข เพิ่มเติมขั้นตอนกระบวนการไต่สวน โดยเปลี่ยนให้การเริ่มต้นดำเนินการไต่สวนเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี⁴⁰ รัฐมนตรีมีหน้าที่แจ้งรายละเอียดในการไต่สวนต่อรัฐสภาและแต่ละสภาที่เกี่ยวข้อง รายละเอียดที่ต้องแจ้ง อาทิ ชื่อประธานกรรมการไต่สวน สมาชิกผู้ทำการไต่สวน ขอบเขตในการไต่สวน มีระยะเวลาในการจัดเตรียมพยานเอกสาร พอสสมควร และการสอบสวนให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

ดังนั้น The Inquiries Act 2005 เป็นกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ โดยบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอให้บุคคลเข้าชี้แจง แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดซึ่งบุคคลดังกล่าวชี้แจงอยู่ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายให้ออกสิทธิ์ไว้ว่าต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าวและได้มีการกำหนดกรณีที่คณะกรรมการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน เพราะข้อมูลนั้นอาจกระทบต่อเศรษฐกิจหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการถือว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติ

⁴⁰ The Inquiries Act 2005, Section 1(1) Power to establish inquiry.

ฉบับนี้ ต้องได้รับโทษไม่น้อยกว่าระดับ 3 ของมาตรฐานที่กำหนด (Level three on the standard scale) คือ ปรับประมาณ 1,000 ปอนด์ หรือโทษจำคุกไม่เกินระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้อง หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้คณะกรรมการหรือรัฐมนตรีสามารถนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลได้(แต่ต้องภายหลังกระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการสิ้นสุดแล้ว) และเมื่อศาลได้ฟังพยานหลักฐานแล้วอาจมีคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำร้องขอประธานคณะกรรมการหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นก็ได้⁴¹

ส่วนเอกสิทธิ์ของผู้ได้รับคำสั่งจากประธานคณะกรรมการไม่ต้องปฏิบัติตาม คือ กรณีที่เรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนอยู่นั้นอยู่ในระหว่างกระบวนการทางศาลของประเทศอังกฤษ⁴² โดยคุ้มครองไปยังเอกสารซึ่งได้รับเอกสิทธิ์ในฐานะงานวิชาชีพกฎหมาย (Legal Professional Privilege) เช่น ข้อมูลคำปรึกษาหารือระหว่างทนายความและลูกความ การเปิดเผยข้อมูลที่จะทำให้คู่สมรสลับผิดในทางอาญา เรื่องที่เกิดขึ้นในรัฐสภา เรื่องที่ขัดต่อข้อตกลงสมาคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังคุ้มครองข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอังกฤษ⁴³ แม้ว่าใน Article 23 Inquiries Act 2005 จะคุ้มครองเฉพาะการกระทำในนามของกษัตริย์หรือคณะกรรมการขององค์กรกำกับดูแลสถาบันการเงินหรือธนาคารของประเทศอังกฤษ แต่ในการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น Article 23 นี้ไม่กระทบต่อหลักทั่วไปในการคุ้มครองสาธารณประโยชน์ไม่ยกเว้นกรณีสอบสวนข้อมูลข่าวสารใดๆที่เกี่ยวกับความเชื่อมั่นในตัวรัฐมนตรี นอกจากนี้ผู้ที่มาให้อะเอียดหรือส่งพยานเอกสารหลักฐานต่างๆซึ่งกรรมการได้ยอมรับแล้วโดยทั่วไปจะได้รับเอกสิทธิ์ความคุ้มครองตาม Article 9 Bill of Rights 1689⁴⁴ ที่จะไม่ถูกดำเนินคดีไม่ว่าจะเป็นคดีทางแพ่งหรือคดีอาญา

(2) *อำนาจลงโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ*

ในประวัติศาสตร์รัฐสภาของประเทศอังกฤษพบว่ารัฐสภามีอำนาจคุ้มครองตนให้พ้นจากการแทรกแซงกิจการของรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาโดยไม่สมควร รวมทั้ง

⁴¹ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ จุลนิติ 7(2) 2553 หน้า 22.

⁴² Section 22 Privileged information etc...

⁴³ Inquiries Act 2005, Section 23 Risk of Damage to the Economy

⁴⁴ Bill of Rights 1689, Article 9 "...freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament..."

กำหนดขอบเขตการแทรกแซงดังกล่าวว่าการแทรกแซงรัฐสภาขึ้นใดที่ถือเป็นความผิดและได้รับโทษ กล่าวคือ ในยุคกลาง รัฐสภาเป็นที่รู้จักในฐานะศาลยุติธรรม ในชื่อ “ศาลสูงสุดของรัฐสภา” ซึ่งประกอบไปด้วยสภาขุนนางเป็นสมาชิกดั้งเดิมและผู้พิพากษา การลงโทษจึงเป็นอำนาจของสภาขุนนาง ส่วนสภาสามัญที่เกิดขึ้นในภายหลังนั้น ในระยะแรกทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้ร้องทุกข์ ต่อมาจึงยอมรับให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสภาขุนนาง การกระทำที่ได้รับโทษจากสภานี้เรียกว่า “การละเมิดเอกสิทธิ์หรือการละเมิดอำนาจของสภา (Breach of Privileges or Contempt)” แต่ละสภามีเอกสิทธิ์ที่จะคุ้มครองตนจากการกระทำผิดดังกล่าวเป็นเอกเทศแยกจากกัน เหตุที่รัฐสภาจำเป็นต้องมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจของรัฐสภานี้เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสภาถูกแทรกแซงในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร หรือจากประชาชนทั่วไป และเพื่อเป็นการบังคับคำเบิกความในกรณีที่มีการขัดขืนต่อคำสั่งของรัฐสภาหรือของคณะกรรมการ จึงทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาไว้ ซึ่งแบ่งออกเป็น การลงโทษโดยรัฐสภาและการลงโทษโดยศาล

ก. *อำนาจการลงโทษของสภา* หากพบว่ามีการขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ย่อมเป็นการกระทำความผิดฐานละเมิดต่ออำนาจของรัฐสภาประการหนึ่ง แต่ละสภามีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก High Court of Parliament ตามกฎหมายและตามประเพณีของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐสภาเสมือนอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของศาลในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ผู้กระทำความผิดไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของรัฐสภาที่วินิจฉัยลงโทษตน อย่างไรก็ตามผู้กระทำความผิดสามารถร้องขอให้รัฐสภาปล่อยตนโดยอาศัยว่าคำสั่งจำคุกนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นเป็นปัญหาการละเมิดเอกสิทธิ์หรือไม่ รวมทั้งไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยในปัญหาว่ารัฐสภามีสิทธิที่จะใช้เอกสิทธิ์ของรัฐสภาในการลงโทษการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจของรัฐสภา เว้นแต่รัฐสภาจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภามาแล้ว⁴⁵ ในส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้กระทำความผิด คือ กักขัง ปรับ หรือตัดเดือน ซึ่งประธานสภาสามัญและประธานสภาขุนนางมีอำนาจออกหมายกักขังผู้กระทำความผิดตามมติของแต่ละสภา ในช่วงศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 สภามักจะลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการส่งตัวไปกักขังในความดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐสภา (Sergeant-at-Arms) หรือในเรือนจำ สภาสามัญมีอำนาจกักขังเฉพาะในช่วงที่อยู่ในสมัยประชุมสภาเท่านั้น ส่วนสภาขุนนางมีอำนาจลงโทษกักขังได้

⁴⁵ สมภพ โทตระกิตย์ อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา รัฐสภาสาร 28 (กรกฎาคม 2523) หน้า 7

ตลอดเวลา ส่วนการลงโทษปรับก็ถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกจากการลงโทษกักขัง ในช่วงศตวรรษที่ 18 Lord Mansfield เห็นว่าโทษปรับน่าจะยกเลิกไปโดยให้ความเห็นปฏิเสธโทษปรับไว้ในคดี R v. Pitt แต่สภานิติบัญญัติยังคงอำนาจในโทษปรับไว้อยู่ การกระทำละเมิดอำนาจของสมาชิกสภาอาจถูกลงโทษโดยการระงับเป็นสมาชิกสภาตลอดอายุหรือให้พ้นจากการเป็นสมาชิก แต่สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจระงับการเป็นสมาชิกเป็นการถาวร

ข. *อำนาจลงโทษโดยศาล* นอกจากการทำความความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาจะเป็นการทำความผิดต่อรัฐสภาแล้วการทำความผิดนั้นก็ถือเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษด้วยเช่นกัน โดยที่รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าจะใช้อำนาจของตนเองหรือโอนอำนาจนั้นไปยังศาล โดยปกติแล้วรัฐสภามักจะโอนอำนาจการลงโทษไปให้ศาล แต่ในการตัดสินใจสภาจะยึดเอาความผิดและอำนาจลงโทษที่รัฐสภามีอยู่เป็นหลักและเมื่อรัฐสภาตัดสินใจส่งเรื่องไปให้ศาลวินิจฉัยแล้ว รัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวนั้นอีก

ในส่วนของกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงของประธานคณะกรรมการเป็นการเป็นความผิดตาม Inquiries Act 2005 กำหนดไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือในระหว่างที่คณะกรรมการสอบสวนอยู่นั้น บุคคลใดกระทำโดยเจตนาบิดเบือนหรือเปลี่ยนแปลงพยานเอกสารหลักฐานต่างๆ การทำการเป็นการขัดขวางอันเป็นผลต่อการสอบสวนสืบสวนและในระหว่างการสอบสวน ผู้ใดจงใจปกปิดซ่อนเร้นเอกสารซึ่งมีอยู่และรู้หรือเชื่อว่าจะจะเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนหรือมีเจตนาเปลี่ยนแปลงเอกสารใดๆ ซึ่งเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน การกระทำดังกล่าวมานี้ถือเป็นความผิดส่วนการดำเนินการพิจารณาความผิดเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้เป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการในการกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีในศาล ส่วนการพิจารณาความผิดอันเนื่องมาจากบุคคลใดเจตนาทำการบิดเบือนเปลี่ยนแปลงทำลายเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับการสอบสวนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการกล่าวหา ดำเนินคดีต่อศาลสูงสุด เมื่อศาลได้พิจารณารับฟังพยานหลักฐานแล้วก็มีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกของประธานคณะกรรมการหรือมีคำสั่งอย่างอื่นได้ตามความเหมาะสม โทษในทางอาญาตามกฎหมาย กำหนดโทษปรับไว้ไม่เกินกว่า 3 ระดับของมาตรฐานที่กำหนด คือ 1,000 ปอนด์ หรือโทษจำคุกไม่เกินระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้องหรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁶ โดยโทษจำคุกไม่เกินระดับสูงสุดที่เกี่ยวข้องในอังกฤษและเวลส์คือ 51 สัปดาห์และในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือคือ 6 เดือน⁴⁷

⁴⁶ Section 36(7) Offences

⁴⁷ Section 36(8) Offences

3.3 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสหรือสาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองในรูปแบบรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ระบบคณะกรรมการของประเทศฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นตามภารกิจของงานในสภาเพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติงาน ทำให้รู้ว่าคณะกรรมการประเภทใดมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกและคณะกรรมการประเภทใดไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งเรียก แต่เดิมนั้นอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการที่มีอำนาจสอบสวนหรือตรวจสอบ ต่อมาคณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติก็มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเช่นเดียวกัน นอกจากนี้จะมีการกำหนดคณะกรรมการให้มีความเหมาะสมกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะแล้ว ยังมีการกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละประเภทให้แตกต่างกันอีกด้วย ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 577 คน วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่ในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งจาก 8 คณะ ส่วนวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 343 คน วาระดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี เลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกวุฒิสภา กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกแคว้น สมาชิกจังหวัด สมาชิกเทศบาล ในทุกๆ 3 ปีจะมีการเลือกตั้งวุฒิสภาจำนวน 1 ใน 3 วุฒิสภาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแต่ส่วนมากจะทำหน้าที่ในการตรวจร่างแก้กฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเองได้ ในวุฒิสภามีคณะกรรมการทั้งสิ้น 7 คณะ ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ในประเทศฝรั่งเศสมีระบบของคณะกรรมการ ดังนี้

3.3.1 คณะกรรมการ

ประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งประเภทคณะกรรมการที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย โดยแบ่งเป็นประเภทดังนี้

1) คณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติ แบ่งออกเป็น

(1) คณะกรรมการประจำสภา (*Les Commissions Permanentes*) มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการในประเทศไทย คือ เป็นคณะกรรมการที่มีอยู่ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการประจำสภา มีอำนาจในการร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา มีหน้าที่ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รับผิดชอบ การพิจารณาของคณะกรรมการต้องกระทำโดยเปิดเผย การพิจารณาคำขอแปรญัตติและการเสนอผลการพิจารณาต่อที่ประชุมสภา นอกจากนี้งานด้านนิติบัญญัติแล้ว คณะกรรมการประจำสภาอาจมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ของสภาในการติดตามและตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย ส่วน

คณะกรรมการประจำวุฒิสภา มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและภารกิจด้านข้อมูล

(2) *คณะกรรมการพิเศษ (Les Commissions Speciales)* คือ คณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะในช่วงระยะเวลาหนึ่ง มีลักษณะคล้ายคณะกรรมการวิสามัญในประเทศไทย ต่างกันตรงที่ คณะกรรมการพิเศษนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่านั้นและในทางปฏิบัติการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษถือเป็นข้อยกเว้นของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาฝรั่งเศส⁴⁸

(3) *คณะกรรมการร่วม (Les Commissions Paritaires)* คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน เกิดขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของแต่ละสภา มีลักษณะคล้ายกับ คณะกรรมการร่วมในประเทศไทย ต่างกันตรงที่คณะกรรมการร่วมในประเทศไทยอาจตั้งบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นคณะกรรมการได้

2) คณะกรรมการด้านอื่น

คณะกรรมการประเภทนี้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำการพิเศษเป็นลักษณะเฉพาะตามความเห็นควรของรัฐสภาและเมื่อภารกิจดังกล่าวสำเร็จลุล่วงแล้ว คณะกรรมการประเภทนี้ก็จะยกเลิกไปโดยปริยาย การทำงานของคณะกรรมการประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ ระยะเวลาและการทำงานที่ชัดเจน ได้แก่

- (1) คณะกรรมการสอบสวนหรือตรวจสอบ
- (2) คณะกรรมการพิจารณาการขอเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มครองของสมาชิกสภา
- (3) คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาคดีอาญาร้ายแรงของประธานาธิบดีและสมาชิก

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ

ก่อนที่สภาจะพิจารณาร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเสียก่อน ทั้งนี้ อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายนั้นเป็นไปตาม มาตรา 39 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

⁴⁸ ดิสทัต โทตระกิตต์ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการ รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส จุลินิติ 7 (มีนาคม – เมษายน 2553) หน้า 39.

วุฒิสภา ร่างกฎหมายที่เสนอมายังอยู่ในขอบอำนาจการพิจารณาของรัฐสภาเพราะตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญถึงขั้นต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากผู้แทนปวงชนและเรื่องที่กำหนดไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกเหนือจากนี้เป็นอำนาจในการตราของฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจเป็นการทั่วไป ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลจะถูกส่งไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพื่อพิจารณาความเห็นชอบจากนั้นส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนนำเข้าสู่สภา ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการบริหารของแต่ละสภาจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบก่อนว่า ร่างกฎหมายนั้นต้องไม่ทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือเป็นการเพิ่มรายได้ของรัฐ ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและร่างกฎหมายเกี่ยวข้อกับการเงิน ด้านสวัสดิการสังคม ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเสียก่อน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศต้องเสนอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาเสียก่อน นอกเหนือจากนี้ร่างกฎหมายที่ไม่มีลักษณะข้างต้นก็สามารถเสนอต่อรัฐสภาได้ก็ต่อเมื่อได้รับการตรวจสอบในขั้นต้นแล้วจึงส่งร่างกฎหมายให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยไม่มีการลงมติในวาระที่หนึ่ง เมื่อคณะกรรมการได้รับร่างกฎหมายแล้วจะตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายเพื่อทำหน้าที่เสนอรายงานในนามของคณะกรรมการและสรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการ จากนั้นส่งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไปยังสภาเพื่อบรรจุลงในระเบียบวาระการประชุม

2) อำนาจในทางสอบสวน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับล่าสุดบัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของประเทศและให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขและกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลให้รัฐบาลทำงานไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับว่าด้วยวิธีการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้บัญญัติอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนของคณะกรรมการเพื่อรับฟังความเห็นและข้อเท็จจริง แต่เดิมนั้นอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเรียกเอกสารเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ตรวจสอบและคณะกรรมการด้านการคลังเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการประจำสภา คณะกรรมการพิเศษและคณะกรรมการร่วมนั้นไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐาน เพราะหน้าที่หลักๆของคณะกรรมการข้างต้น คือ การร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลผู้เสนอกฎหมายก็พร้อมที่จะมาชี้แจงกับคณะกรรมการอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการผู้รับผิดชอบร่าง

กฎหมายมักจะพบปะกับผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรวิชาชีพมาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น ส่วนคณะกรรมการด้านการคลังนอกจากจะมีหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปีแล้วยังมีหน้าที่ในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างปีอีกด้วย คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจในการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้การดำเนินการกิจของตนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ต่อมามีการตรารัฐกำหนด⁴⁹ เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภา เพื่อเป็นกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของคณะกรรมการด้านนิติบัญญัติเพิ่มเติม คือ คณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลเพื่อมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นใดๆที่อยู่ในขอบเขตภารกิจของกรรมการ เว้นแต่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความลับ ความมั่นคงของประเทศหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางตุลาการ คณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษอาจขออนุญาตใช้อำนาจพิเศษของคณะกรรมการสอบสวนได้ ในส่วนบทลงโทษนั้น หากเป็นภารกิจที่ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ผู้ชี้แจงไม่ไปชี้แจงตามคำสั่งเรียกของกรรมการผู้นั้นถูกลงโทษด้วยการปรับเป็นเงิน 7,500 ยูโร

(1) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลเพื่อมาแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบายของประเทศที่ได้กำหนดไว้ในกฎข้อบังคับว่าด้วยวิธีดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนของคณะกรรมการเพื่อรับฟังและค้นหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานต่อรัฐสภา แต่เดิมอำนาจในการออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือเรียกบุคคลเพื่อมาชี้แจงเป็นอำนาจเฉพาะคณะกรรมการสอบสวนหรือตรวจสอบและคณะกรรมการด้านการคลังเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการทางด้านนิติบัญญัติไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งเรียกเนื่องจากมีการเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาร่างกฎหมายฉบับนั้นๆเป็นปกติอยู่แล้ว แต่ในส่วนของคณะกรรมการการคลังนอกจากมีหน้าที่ในการร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ยังมีหน้าที่ติดตามการใช้งบประมาณประจำปีอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องใช้คำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือเรียกบุคคลเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการบ้างในบางครั้งบางคราว

⁴⁹ The Rule of Procedure of the National Assembly February 2010 Chapter 5 The Rule of Standing or Ad-Hoc Committees in Providing Information and Standing Orders of the Senate January 2007 Chapter 3 Appointment to Committee- The work of committees.

ต่อมาประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรา Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires⁵⁰ เป็นรัฐกำหนดว่าด้วยการดำเนินงานของรัฐสภา มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษเพิ่มเติม โดยให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลเพื่อให้มาชี้แจงในเรื่องที่คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการอยู่ เว้นแต่เรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความลับ ความมั่นคงของประเทศหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี(อยู่ในอำนาจของตุลาการ)⁵¹ คณะกรรมการประจำสามัญและคณะกรรมการพิเศษอาจขออนุญาตสภาใช้อำนาจสอบสวนนี้ได้ สำหรับการดำเนินงานในระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ส่วนผู้ที่ไม่ไปชี้แจงตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีโทษปรับจำนวน 7,500 ยูโร

ในวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความทันสมัยมากขึ้น⁵² โดยบัญญัติเพิ่มให้แต่ละสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาสอบสวนในเรื่องต่างๆที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา ผู้ตดิ นั้นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องที่จะตั้งคณะกรรมการและไม่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นต่างๆ เช่น เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล เป็นต้น ในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรจะส่งผู้ตดิ นี้ไปยังคณะกรรมการด้านกฎหมาย ส่วนวุฒิสภาจะส่งผู้ตดินี้ไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาว่าสมควรตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ โดยพิจารณาทางด้านเนื้อหา ความเหมาะสม อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นและอำนาจของฝ่ายบริหาร ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อกำหนดของรัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาโดย

⁵⁰http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/pouvoirs-publics/pouvoirs_publics-08.asp
สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557

⁵¹ Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Art. 5 bis

“A special or standing committee may summon any person it deems necessary hearing reservation with one hand, secrecy of topics concerning national defense, foreign affairs, internal or external security of the State, secondly, that the principle of the separation of the judiciary and other authorities.

The failure to comply with the summons is punishable by a fine of € 7,500.”

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 51-2 “In order to implement the monitoring and assessment missions laid down in the first paragraph of article 24, committees of inquiry may be set up within each House to gather information, according to the conditions provided for by statute.

Statutes shall determine their rule of organization and operation. The conditions for their establishment shall be determined by the Rule of Procedure of each House.

คำนึงถึงสัดส่วนของกลุ่มการเมือง มีระยะเวลาการดำเนินงานไม่เกิน 6 เดือน นับแต่สภามีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการและสภาไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนในเรื่องที่เคยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้วและยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลา 12 เดือน อย่างไรก็ตามในรัฐกำหนด Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires บัญญัติยกเว้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนหากข้อมูลเป็นความลับไม่ต้องเปิดเผยต่อคณะกรรมการ เช่น ข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความลับทางวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนดหรือหากมีความจำเป็น การรับทราบข้อมูลคณะกรรมการจะต้องรักษาข้อมูลดังกล่าวนั้นเป็นความลับและไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปเผยแพร่ลงในรายงานการสอบสวนได้ นอกจากนี้รัฐกำหนดฉบับดังกล่าวยังคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกรณีที่ต้องมาใช้ข้อมูลกับคณะกรรมการสอบสวนอีกด้วย อาทิ หากผู้ให้ข้อมูลอายุต่ำกว่า 16 ปีบริบูรณ์จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอาญามาตรา 226-13 และมาตรา 226-14 ว่าด้วยเรื่องอำนาจการสอบสวนผู้เยาว์ เป็นต้น ความพิเศษอีกประการหนึ่งของรัฐกำหนด Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires คือการใช้อำนาจของคณะกรรมการสอบสวนต้องไม่ก้าวล่วงไปยังอำนาจตุลาการ กล่าวคือ การดำเนินงานของคณะกรรมการที่จะก่อให้เกิดการดำเนินคดีขึ้นทางศาลก็ดี เรื่องที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาสอบสวนอยู่นั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีก็ดี หรือในระหว่างการสอบสวนของคณะกรรมการอยู่นั้นได้เริ่มต้นกระบวนการพิจารณาของศาลขึ้นภายหลังจากคดี คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถพิจารณาสอบสวนเรื่องดังกล่าวต่อไปได้หากอยู่ในระหว่างการสอบสวนก็ให้ยุติการสอบสวนดังกล่าว⁵³

ในส่วนของบทลงโทษกรณีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ คณะกรรมการทำเรื่องต่อไปยังพนักงานบังคับคดีหรือพนักงานตำรวจให้ดำเนินการเรียกบุคคลหรือเอกสาร หากบุคคลดังกล่าวยังฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 7,500 ยูโร หากมาให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จก็จะมีผลตามกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้นำมาบังคับใช้กับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการโดยอนุโลม สำหรับการดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนนี้ ประธานคณะกรรมการจะทำการยื่นคำร้องไปยังศาล

⁵³ Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, Art. 6 – I clause 3. http://www.assembleenationale.fr/connaissance/pouvoirs-publics/pouvoirs_publics-08.asp สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557

อาญาหรือสำนักงานรัฐสภาจะยื่นคำร้องไปยังศาลอาญา ในกรณีที่มีรายงานการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการได้พิมพ์เผยแพร่แล้ว

(2) อำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
แบ่งโทษของผู้ฝ่าฝืนออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

ก. กรณีฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือ
คณะกรรมการพิเศษ มีโทษปรับไม่เกิน 7,500 ยูโร

ข. กรณีฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการสอบสวน มีโทษจำคุก
ไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 7,500 ยูโร

เว้นแต่การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการอยู่
เพราะกฎหมายกำหนดไว้ หรือเป็นข้อมูลที่อยู่ภายนอกขอบเขตการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ
หรือเป็นข้อมูลที่อยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ



บทที่ 3

คณะกรรมการในประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในต่างประเทศ ผู้เขียนจะศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ได้แก่ ประเทศอังกฤษ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงภารกิจของคณะกรรมการในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการทดสอบและการออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารและพยานบุคคล

1. ความเป็นมาของคณะกรรมการในประเทศไทย

คณะกรรมการถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมักถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในส่วนของความเป็นมาของคณะกรรมการในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขออธิบายแบ่งรายละเอียดโดยใช้เกณฑ์ คือ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ในมาตรา 26 ความว่า

“สภามีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาดังอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานคณะอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใดๆมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เชิญมาได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 24”

ในยุคแรกๆ ของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยของประเทศ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะทำงานคณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่สอบสวน พิจารณาประเด็นต่างๆตามที่สภามอบหมาย และรายงานต่อสภา เนื่องจากในขณะนั้น โครงสร้างรัฐสภาของประเทศไทยเป็นแบบสภาเดี่ยว คณะอนุกรรมการจึงมีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

บัญญัติเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “อนุกรรมการ” เป็น “คณะกรรมการ” และบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชัดเจนขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 43 บัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้”

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่านอกจากมีการเปลี่ยนแปลงชื่อเรียกจากอนุกรรมการ เป็นคณะกรรมการแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แบ่งประเภทคณะกรรมการออกเป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญอีกด้วย อีกทั้งให้อำนาจคณะกรรมการในการเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงความเห็นในกิจการที่คณะกรรมการกระทำอยู่หรือพิจารณาอยู่นั้นได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบเกี่ยวกับการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศไทย อย่างไรก็ดี จากรายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการในขณะนั้นปรากฏว่าคณะกรรมการไม่มีบทบาทของการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเท่าที่ควร เนื่องจากในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในช่วงแรกโครงสร้างรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือมีแต่สภาผู้แทนราษฎร ไม่มีวุฒิสภา ฝ่ายบริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบเท่าที่ควร ประกอบการในการดำเนินงานของคณะกรรมการในยุคแรกๆ แทบจะไม่มีการประชุมหารือกันเนื่องจากรัฐสภาไม่เคยมอบหมายงานให้คณะกรรมการ อีกทั้งคณะกรรมการก็ไม่กล้าดำเนินการใดๆ ด้วยเกรงจะปฏิบัติงานเกินกว่าเขตอำนาจตามกฎหมาย เพราะคณะกรรมการบางกลุ่มเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมิใช่การควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน ขอบเขตของการทำงานของคณะกรรมการส่วนใหญ่ในเวลานั้นจึงเป็นเรื่องของการร่างกฎหมายเท่านั้น การเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงต่อสภาจึงเป็นเพียงการตรวจสอบเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณากลับกรองพระราชบัญญัติเท่านั้น

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้รูปแบบของรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ เพิ่มวุฒิสภา(วุฒิสภา) เข้ามาทำหน้าที่ควบคู่กับสภาผู้แทนราษฎร โดย มาตรา 59 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็น สมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงาน

ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดง ความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความหน้าที่ตาม มาตรานี้ด้วย”

1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของทั้งสองสภาถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 67 ความว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการ สามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาที่ตามเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด อันอยู่ในวงงานของ สภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดง ความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความหน้าที่ตาม มาตรานี้ด้วย”

1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของทั้งสองสภาถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 134 ความว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของ สภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิที่บัญญัติไว้ในมาตรา 109 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความหน้าที่ตาม มาตรานี้ด้วย”

1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของทั้งสองสภาถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 131 ความว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของ

สภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 105 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ปี 2475 – 2511 จะพบว่าอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการใกล้เคียงกัน นั่นคือ อำนาจในการสอบสวนเรื่องใดๆหรือข้อความใดๆอันอยู่ในวง งานของสภาและให้อำนาจคณะกรรมการเรียกบุคคลมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ พิจารณาได้

1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมการ มาตรา 161 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจาก บุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือ ในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตาม มาตรานี้ด้วย

กรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่ม พรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 164 ให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม”

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 นอกจากคณะกรรมการจะมี หน้าที่ในการสอบสวนแล้ว คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของสภาและยังเพิ่มเติมอำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆได้อีก นอกจากนี้จะมีอำนาจในการ เรียกบุคคลใดๆมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นแล้ว เหตุผลที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจ หน้าที่คณะกรรมการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากเกิดปัญหาในการทำงานของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีเพียงหน้าที่ในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภาเท่านั้น คณะกรรมการจึงมีอำนาจ

เรียกขานเอกสาร/บุคคลได้เฉพาะในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทำให้การทำงานของ คณะกรรมาธิการในการสอบสวนเรื่องที่อยู่ในวงงานของรัฐสภาประสบปัญหา เนื่องจากการตีความ คำว่า “วงงานของรัฐสภา” ไม่ได้หมายความรวมถึงการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน รัฐสภาจึงไม่มีบทบาทในการตรวจสอบนโยบายหรือการบริหารงานของฝ่ายบริหาร คณะกรรมาธิการไม่สามารถจัดประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาของการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะเกรงว่าจะเป็นการกระทำที่ก้าวล่วงฝ่ายบริหาร สุดท้ายจึงมีการแก้ไขถ้อยคำในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จากเดิมที่บัญญัติ คำว่า “อันอยู่ในวงงานสภา” เป็น “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่”⁵⁴

1.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมาธิการ มาตรา 139 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อทำกิจการหรือพิจารณาหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่ พิจารณาสอบสวนอยู่ก็ได้”

มาตรา 139 นี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจของกรรมาธิการให้ละเอียดขึ้น กล่าวคือ มีการเพิ่มเติมให้อำนาจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดนั้นต้องเป็นกรณีที่สภามอบหมายให้ดำเนินการเท่านั้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำจาก “อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา” เป็น “ตามที่สภามอบหมาย” ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการตีความเรื่อง ขอบเขตการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการที่ผ่านมาดังปรากฏในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2475 – 2517 นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจกระทำกิจกรรมพิจารณาสอบสวนหรือ ศึกษาเรื่องใดอันอยู่ในขอบเขตของตนได้เช่นกัน⁵⁵ การบัญญัติให้คณะกรรมาธิการทำงานตามที่ รัฐสภามอบหมายนั้นทำให้ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการมีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น มีการ จัดตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อรองรับภารกิจของสภาเพิ่มขึ้นอีกหลายคณะ ทำให้การตรวจสอบฝ่าย บริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่มีแต่หน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเสียเป็นส่วนใหญ่⁵⁶

⁵⁴ สุรชนี พานานา การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นิติศาสตร์ มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2555 หน้า 110

⁵⁵ พินิต อารยะศิริ ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมาธิการ รัฐสภาสาร 28(5) 2523 หน้า 10 - 11

⁵⁶ วนิตา มาสะวิสุทธิ์ คณะกรรมาธิการ รัฐสภาสาร 34(4) 2529 หน้า 44-45

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชัดเจนมากขึ้น ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและไม่ต้องตีความขอบเขตการทำงานให้ยุ่งยาก แต่อย่างไรก็ดีคณะกรรมการก็ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก กรณีที่มีการเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากไม่ปรากฏบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการในการลงโทษกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืน เพราะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการวางหลักไว้อย่างกว้างและเป็นไปในทางขอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกมากกว่าที่จะเป็นสภาพบังคับ เช่น ในการประชุมคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการได้เชิญผู้แทนหรือรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรมาชี้แจง แต่ทางกระทรวงการเกษตรไม่ได้ส่งผู้ใดเข้าร่วม ทำให้คณะกรรมการไม่ได้รับคำชี้แจงจากทางรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ทำให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หรือในกรณีของคณะกรรมการการเศรษฐกิจที่กรรมการไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงในคณะกรรมการ กล่าวคือ กรรมการสามารถทำหนังสือ เรียกเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงได้ แต่การที่บุคคลเหล่านั้นจะมาชี้แจงหรือไม่นั้น คณะกรรมการไม่สามารถบังคับได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการไว้

ผลจากการไม่มีสภาพบังคับของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือกับผู้ชี้แจงเท่าที่ควร ส่งผลให้คณะกรรมการไม่มีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน มีการหยิบยกเรื่องที่พิจารณาแต่เรื่องที่ประชาชนสนใจหรือพิจารณาเฉพาะเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ชี้แจงทำให้คณะกรรมการหาทางแก้ปัญหาอยู่หลายครั้ง ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งของคณะกรรมการ โดยครั้งนั้นคณะกรรมการได้เสนอร่างกฎหมาย ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติลงโทษผู้ไม่มาหรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นด้วย ร่างดังกล่าวจึงตกไป⁵⁷

⁵⁷ กองกรรมการ (2524) “สมุดเก็บคดี” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ พ.ศ. เสนอโดย นายบุญเทียม เขมาภิรัตน์ แต่คณะกรรมการวิสามัญไม่ให้การรับรอง ร่างดังกล่าวจึงตกไป⁵⁸

3) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยนายการุณ ไสงาม แต่ไม่ได้รับการบรรจุเข้าวาระการประชุม⁵⁹

4) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีการเพิ่มความผิดเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ โดยมีนายสราวุธ นิยมทรัพย์ เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจึงตกไป⁶⁰

1.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมการ มาตรา 153 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำการใดๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้

กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณีๆ ไป

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 125 และมาตรา 126 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การตั้งกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 154 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสี่”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติอำนาจคณะกรรมการ คือ อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการใดๆตามที่สภามอบหมายเท่านั้น ส่วนอำนาจในการเรียกบุคคลมาแถลง

⁵⁸ กองกรรมการ (2526) “สมุดเก็บญัตติ” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

⁵⁹ กองกรรมการ (2527) “สมุดเก็บญัตติ” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

⁶⁰ กองกรรมการ (2529) “สมุดเก็บญัตติ” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ชี้แจง เช่นเดิม

1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ มาตรา 158 บัญญัติว่า

“วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่เป็นสมาชิกตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดอันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจาก บุคคลใดๆหรือเรียกบุคคลใดๆมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือใน เรื่องที่พิจารณาสอบสวนนั้นอยู่ได้”

การบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้เมื่อพิจารณาอำนาจคณะกรรมการฯ ใน รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆจะพบว่า บัญญัติคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

1.11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จากปัญหาเรื่องอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ผ่านมา ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้คณะกรรมการฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการฯ ในการเรียกเอกสารหรือบุคคล ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับประเด็น ดังกล่าวมีแนวความคิดแบ่งเป็น 2 แนวทาง

แนวทางแรก กลุ่มที่สนับสนุนให้คณะกรรมการฯ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา เนื่องจากการกำหนดให้กรรมการฯ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเป็นการ ค้ำครองบุคคลผู้ถูกเรียกจากการใช้อำนาจ โดยมีขอบของกรรมการฯ กล่าวคือ การมีฐานะเป็นเจ้า พนักงานทางกฎหมาย ในฐานะเจ้าพนักงานจะปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดผู้หนึ่งมิได้ การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ต้องกระทำ ด้วยความระมัดระวัง มิใช่กระทำการขู่เข็ญหรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลอื่น การปฏิบัติหน้าที่จึงต้อง กระทำภายใต้กรอบของกฎหมายและขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองคณะกรรมการฯ จากการ ปฏิบัติหน้าที่หากบุคคลใดให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารอันเป็นเท็จต่อกรรมการฯ ก็มีความผิดอาญา เช่นเดียวกัน

แนวทางที่สอง กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหากคณะกรรมการฯ จะเป็นเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา โดยกลุ่มนี้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ถือเป็นการเพิ่ม อำนาจให้คณะกรรมการฯ มากเกินไปและไม่สามารถแก้ปัญหาของการทำงานของ

คณะกรรมการได้จริง เนื่องจากบุคคลที่มาเป็นกรรมการนั้นมีทั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกและบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากภายนอกอันเป็นการให้อำนาจการเป็นเจ้าพนักงานแก่บุคคลภายนอกที่มาดำรงตำแหน่งกรรมการด้วย จึงเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งปัญหาทางด้านการปฏิบัติงาน อาทิ การแจ้งผู้ชี้แจงโดยไม่ทำเป็นหนังสือ การซักถามผู้ชี้แจงโดยใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสม หรือข่มขู่ การซักถามในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับเรื่องพิจารณา เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ชี้แจงแล้ว โดยเฉพาะข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้มาทำหน้าที่ชี้แจงในฐานะฝ่ายบริหารจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดเสียก่อนถึงจะสามารถมาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ เมื่อบุคคลนั้นปฏิเสธไม่มาให้ถ้อยคำหรือนำส่งเอกสารต่อคณะกรรมการ จึงไม่สามารถดำเนินการลงโทษใดๆแก่ข้าราชการผู้ชี้แจงแต่เพียงผู้เดียวได้ เพราะราชการผู้ชี้แจงคนนั้นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีเสียก่อน ดังนั้น การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการมีบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียก โดยคำนึงถึงการคุ้มครองกับบุคคลผู้มาชี้แจงเป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันกรรมการควรมีมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกเช่นเดียวกัน

ท้ายที่สุดก็ได้ขอยุติ ที่ประชุมมีมติให้ไม่รับหลักการกรณีให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแต่รับหลักการในเรื่องการคุ้มครองผู้ชี้แจงตามการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ดังที่ปรากฏในมาตรา 189 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมวิธีการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 191 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ทำให้เห็นภาพของอำนาจหน้าที่ขอบเขตของภารกิจของคณะกรรมการได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

1.12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิก ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น

ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการกล่าวถึงปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือของผู้ชี้แจงที่คณะกรรมการเชิญเข้าร่วมชี้แจง หรือปรึกษาปัญหาต่างๆตามภารกิจของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอเอกสาร พยานหลักฐานต่างๆ เพื่อทำการสอบสวน ศึกษาซึ่งไม่ได้รับความร่วมมืออยู่ตลอดมา ปัญหาดังกล่าวจึงถือเป็นปัญหาเรื้อรังยาวนานในการทำงานของคณะกรรมการมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจึงมีความจำเป็นที่ต้องออกคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือเรียกบุคคลเพื่อมาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ โดยให้ถือว่าคำสั่งนั้น คือ หมายเรียกของสภา ผู้ใดฝ่าฝืนตามหมายเรียกของรัฐสภาจะได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญในเวลานั้น มีความคิดเห็น คือ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องหมายเรียกรัฐสภา อย่านำก็ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาญาอาจก่อให้เกิดปัญหานั้นประการตามมา อาทิ คณะกรรมการหลายคณะเรียกให้ผู้ชี้แจงมาให้ข้อมูลในเรื่องเดียวกันทำให้เป็นการระต่อผู้ชี้แจง เป็นต้น เพราะหากมีกรณีที่เป็นที่สงสัย ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้อยู่แล้ว⁶¹ เพราะการตั้งกระทู้ถามถือเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

⁶¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน้า 264-265

การในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ได้กำหนดกฎเกณฑ์หลักๆ คือ การออกคำสั่งเรียกนั้น ไม่ครอบคลุมรวมถึงการศึกษาเรื่องใดๆ เช่น การขอข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการยกร่างกฎหมาย เป็นต้น แต่การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการครอบคลุมถึง การสอบสวนเรื่องต่างๆที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายจากสภา ทั้งนี้คำสั่งเรียกจะออกมาได้นั้นจะต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการที่ทำการสอบสวนเรื่องนั้น นอกจากนี้ยังมีสมาชิกบางท่านเห็นว่าการออกคำสั่งเรียกควรเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาหรือสภาเพื่อเป็นการถ่วงดุลคำสั่งเรียกนั้นอีกครั้งหนึ่ง ส่วนรายละเอียดต่างๆของการออกคำสั่งเรียกให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะต้องพิจารณารายละเอียดรอบด้าน คือ ต้องให้มีสภาพบังคับและบทลงโทษในกรณีที่ผู้มาชี้แจงใจละเมิดอำนาจนิติบัญญัติและบทลงโทษหากผู้ใช้อำนาจ(คณะกรรมการ)ใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกโดยมิชอบ

ภายหลังการถกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ส่งผลให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 135 ความว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้น

ดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 134 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 34 ก หน้า 74 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศไทย

2.1 ประเภทของคณะกรรมการ

ปัจจุบันคณะกรรมการในระบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้นจำแยกคณะกรรมการออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้⁶²

2.1.1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการประจำสภา คือ กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเท่านั้นประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะกรรมการตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น แบ่งออกเป็น คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวุฒิสภา

คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็น 35 คณะ คณะละ 15 คน ได้แก่

1. คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
2. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญรัฐวิสาหกิจ องค์กร

มหาชน และกองทุน

⁶² ระบบงานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555 หน้า 126 - 137

4. คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย
5. คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ
6. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ
7. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
8. คณะกรรมการการคมนาคม
9. คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ
10. คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค
11. คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
12. คณะกรรมการการต่างประเทศ
13. คณะกรรมการการตำรวจ
14. คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
15. คณะกรรมการการทหาร
16. คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา
17. คณะกรรมการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
18. คณะกรรมการการปกครอง
19. คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น
20. คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด
21. คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย
22. คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
23. คณะกรรมการการพลังงาน
24. คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน
25. คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ
26. คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา
27. คณะกรรมการการแรงงาน
28. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
29. คณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม
30. คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
31. คณะกรรมการการศึกษา

32. คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม

33. คณะกรรมการการสาธารณสุข

34. คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม

35. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

หากมีความจำเป็นสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ

คณะกรรมการ วุฒิสภา แบ่งเป็น 22 คณะ คณะละ 9 - 15 คน ได้แก่

1. คณะกรรมการการกีฬา

2. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

3. คณะกรรมการการคมนาคม

4. คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

5. คณะกรรมการการต่างประเทศ

6. คณะกรรมการการทหาร

7. คณะกรรมการการท่องเที่ยว

8. คณะกรรมการการปกครอง

9. คณะกรรมการการพลังงาน

10. คณะกรรมการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

11. คณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ

คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

12. คณะกรรมการการยุติธรรมและการตำรวจ

13. คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม

14. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและ

โทรคมนาคม

15. คณะกรรมการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม

16. คณะกรรมการการศึกษา

17. คณะกรรมการการสาธารณสุข

18. คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหาร

งบประมาณ

19. คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

20. คณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องจรรยาบรรณและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

21. คณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม

22. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค

หากมีความจำเป็นหรือเห็นสมควรวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนคณะกรรมการลงเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้หนึ่งคณะ ส่วนสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาอื่นอีกไม่ได้

2.1.2 คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะหรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสิ้นสภาพไป

2.1.3 คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกัน หมายถึง กรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกันอันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดเพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสิ้นสภาพไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ และเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใด

สภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

2.1.4 คณะกรรมาธิการเต็มสภา

คณะกรรมาธิการเต็มสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาเป็นกรรมาธิการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ ได้ และสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวเป็น 3 วาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบเป็นคณะกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

2.1.5 คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา หมายถึง คณะกรรมาธิการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาทั้งนี้ กรรมาธิการซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา กรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภามีหน้าที่พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามอบหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 136 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550⁶³ มีหน้าที่ดังนี้

1. การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อทราบว่าการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467
4. การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
5. การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

⁶³ ในระหว่างผู้เขียนได้จัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557

6. การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุม
7. การเปิดประชุมรัฐสภา
8. การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
9. การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ
10. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติใหม่
11. การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ
12. การแถลงนโยบาย
13. การเปิดอภิปรายทั่วไป
14. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
15. การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา
16. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.1.6 คณะกรรมการทำหน้าที่พิเศษ

คณะกรรมการพิเศษ⁶⁴ จะเกิดขึ้นในวุฒิสภาในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นเป็นกรณีๆ ไป โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภาทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ตรวจสอบประวัติความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว พร้อมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ อันจำเป็นแล้ว จะรายงานต่อ

⁶⁴ มาตรา 121 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ในการที่วุฒิสภาจะพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา”

วุฒิสภาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไปสำหรับการตั้งกรรมการสามัญดังกล่าว จะตั้งจากสมาชิกที่คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเสนอชื่อจำนวน 3 คน จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อสมาชิกที่คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเสนอจากกรรมการคณะนั้นๆ คณะละ 1 คน ส่วนการประชุมคณะกรรมการให้กระทำการเป็นการลับ

2.2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ
 - พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยของสภา
 - พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ขึ้นคณะกรรมการ
2. กระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา
3. เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554
4. การรายงานการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องต่างๆ ต่อสภา

2.3 การดำเนินงานของคณะกรรมการ⁶⁵

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาดังกล่าว อาจแบ่งการดำเนินงานออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การประชุมและการดำเนินกิจการสภา

2.3.1 การประชุม

จากข้อบังคับการประชุมสภาโดยทั่วไป ส่วนใหญ่ได้กำหนดลักษณะการประชุมคณะกรรมการแตกต่างจากการประชุมสภา กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การประชุมสภามีลักษณะเป็นการเปิดเผย ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ คือ สมาชิก หรือรัฐมนตรี หรือบุคคลซึ่งประธานของที่

⁶⁵ ระบบงานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555 หน้า 140 – 141

ประชุมอนุญาต ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการ ส่วนในกรณีประชุมลับ บุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการได้ก็เฉพาะแต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น

ในการประชุมคณะกรรมการจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม หากเป็นการประชุมคณะกรรมการที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สำหรับการประชุมคณะกรรมการร่วมกันนั้น ต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

2.3.2 การดำเนินกิจการอื่น

การดำเนินกิจการอื่นๆ ของคณะกรรมการก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และรายละเอียดอื่นๆ อันจะใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ และเป็นส่วนหนึ่งในเหตุและผลที่จะนำเสนอในรายงานเพื่อสภาพิจารณาต่อไป การดำเนินกิจการอื่นๆ ของคณะกรรมการ อาทิ การจัดสัมมนา การเดินทางไปประชุม พิจารณาศึกษาและดูสภาพข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรคข้อขัดข้อง และความเดือดร้อนของประชาชนในต่างจังหวัด การเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างจังหวัด และในต่างประเทศ เป็นต้น

3. คำสั่งเรียกของคณะกรรมการในประเทศไทย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 135 ส่งผลให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่างๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีคณะกรรมการ ตามมาตรา 135 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจ

เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือไม่ได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 หลังจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ประธานรัฐสภาได้ออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงความเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2554

ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการนำไปใช้ดำเนินงานด้านควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารรวมทั้ง การแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการ ซึ่งประชาชนในฐานะของเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะร้องทุกข์หรือร้องเรียนผ่านคณะกรรมการเพื่อให้ช่วยบรรเทาแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนได้ ถือเป็นการสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศร่วมกัน ถือเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยมีระบอบประชาธิปไตยที่แข็งแกร่งมากขึ้น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลมาชี้แจงนั้น ส่งผลให้มีผู้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ ซึ่งต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ได้พิจารณาลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. จำนวน 3 ฉบับ โดยแต่ละฉบับมีรายละเอียด ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. เสนอโดย นายศักดิ์ คางเพชร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยและคณะต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2552 และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2552

2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.เสนอโดย นายทิวา เงินยวง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์และคณะ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ทางผู้เสนอจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. เสนอโดย นายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนและคณะต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ทางผู้เสนอจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ด้วยคะแนน 336 เสียง ไม่รับหลักการ ไม่มี และงดออกเสียง 2 เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 36 คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ในชั้นกรรมาธิการถือเอาร่างพระราชบัญญัติของนายทิวา เงินยวง กับคณะเป็นหลักในการพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 3 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2553, ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2553, ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2553, ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2553, ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553, ครั้งที่ 27 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 และครั้งที่ 28 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ...ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตราและลงมติในวาระที่สาม โดยที่ประชุมลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนน 173 เสียง ไม่เห็นชอบ 144 เสียง งดออกเสียง 22 เสียงและไม่ลงคะแนน 15 เสียง และสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปยังวุฒิสภาต่อไป

3.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

สารสำคัญของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ทั้ง 17 มาตราสามารถแบ่งเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

3.2.1 เนื้อหาของพระราชบัญญัติ

1) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี⁶⁶

2) คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆหรือเรียกบุคคลใดๆมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นใจกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นอยู่ได้⁶⁷

3.2.2 ขั้นตอนการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีดังนี้

1) คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดและต้องการเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจง ต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ โดยมีมติด้วยเสียงข้างมากให้ขอเอกสารหรือเชิญบุคคลมาชี้แจง ทั้งนี้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด”

2) มีหนังสือให้ส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลมาชี้แจงโดยหนังสือต้องมีการระบุเหตุและประเด็นตามสมควร และต้องให้เวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 3 วัน⁶⁸

⁶⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

⁶⁷ มาตรา 5 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

3) หากบุคคลที่ได้รับหนังสือไม่ดำเนินการตามหนังสือแต่มีหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่ดำเนินการภายใน 3 วันนับแต่วันรับ ดังนี้

(1) ถ้าเหลือเวลาที่จะปฏิบัติตามไม่ถึง 3 วันนับแต่วันรับ ให้คณะกรรมการมีหนังสือเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นอีกครั้งหนึ่ง⁶⁹

(2) ถ้าไม่มาชี้แจงเพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยอาจมีหนังสือขอลื่อนหรือหนังสือมอบหมายผู้แทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นภายในสามวันนับแต่วันได้รับหนังสือเชิญ เหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ติดเวรรับเสด็จ น้ำท่วม เกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น กรณีมอบหมายผู้แทน⁷⁰

⁶⁸ มาตรา 6 วรรคสอง พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “หนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีที่คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น อาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

⁶⁹ มาตรา 6 วรรคสาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งต้องจัดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่บุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึงสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้วให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งอีกครั้งหนึ่ง”

⁷⁰ มาตรา 7 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า

“บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต้องมาด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อาจมีหนังสือขอลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญตามวรรคหนึ่งต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามวรรคหนึ่ง ให้นำความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

- คณะกรรมการยินยอมให้ผู้แทนชี้แจงให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ

- คณะกรรมการไม่ให้ผู้แทนชี้แจง ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

กรณีขอเลื่อน

- คณะกรรมการให้เลื่อนในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามหนังสือขอเลื่อนให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ตามมาตรา 7 วรรคท้าย

- คณะกรรมการไม่ให้เลื่อน เมื่อที่ประชุมในคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติไม่ยอมให้เลื่อน ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ ซึ่งในการออกคำสั่งเรียกคณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยคำสั่งเรียกต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก⁷¹

4) ถ้าบุคคลที่ได้รับหนังสือเคยส่งเอกสารหรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้วบุคคลดังกล่าวอาจอ้างเอกสารคำแถลงหรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร

⁷¹ มาตรา 8 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “

“บุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่งต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก”

หรือหนังสือเชิญตามมาตรา 6 วรรคสี่⁷² ทั้งนี้คณะกรรมการอาจเห็นควรให้บุคคลผู้ได้รับหนังสือเชิญหรือหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือหนังสือขอให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการได้

5) ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญหรือหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารไม่ดำเนินการตามหนังสือและไม่มีหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่ดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยในการออกคำสั่งเรียกคณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่โดยคำสั่งเรียกต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก ตามมาตรา 8

6) บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกมีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือเป็นความผิดทางวินัย ตามมาตรา 13⁷³ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไปตามมาตรา 16⁷⁴ ผู้เสียหายจึงต้องเป็นประธาน

⁷² มาตรา 6 วรรคสี่ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ”

⁷³ มาตรา 13 วรรคสี่ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า

ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย”

⁷⁴ มาตรา 16 วรรคสี่ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า

“เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป”

คณะกรรมการเท่านั้นที่มีอำนาจกล่าวโทษจึงไม่สามารถมอบอำนาจได้

3.2.3. บทกำหนดโทษ

1) กำหนดให้กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องระวางโทษตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน สามเดือนปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าผู้ฝ่าฝืนมาตรา 8 เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของทางราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ถือว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นความผิดทางวินัย

3) กำหนดให้ผู้ส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการ ซึ่งกระทำหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4) กำหนดโทษผู้กระทำด้วยประการใดๆอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อนึ่ง พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีข้อพึงสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

1) คำสั่งเรียกมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาลและมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม แม้ไม่สามารถถูกเรียกให้มาชี้แจงในส่วนของการดำเนินคดีได้ แต่ถ้าถูกเรียกให้มาชี้แจงเพื่อให้คำปรึกษา หรือถามสาเหตุของการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องของอัยการสามารถถูกเชิญมาได้ หรือสำนักงานศาลยุติธรรมซึ่งบประมาณอย่างไรในการบริหารงานบุคคลก็สามารถถูกเชิญให้มาชี้แจงได้

2) ในกรณีบุคคลที่ได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียกเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามคำสั่งเรียก เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งเรียก แต่ในขั้นตอนการ

ออกหนังสือเชิญบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นยังมิต้องแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ ถ้ารัฐมนตรีไม่อนุญาตโดยไม่มีเหตุผล รัฐมนตรีอาจถูกดำเนินคดี ข้อหาขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและเป็นความผิดสำเร็จทันที เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

3) เมื่อมีเหตุให้ออกคำสั่งเรียกแล้วคณะกรรมการไม่ดำเนินการออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการอาจมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ

4) ผู้ที่มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากได้กระทำโดยสุจริต

5) ในกรณีที่จะมีการลงมติเพื่อออกคำสั่งเรียก กรรมการคนใดไม่ลงมติและลุกออกจากห้องประชุมไป กรรมการอาจมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.3 กฎหมายอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

3.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้ด หรืออายัด เอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ...”

มาตรา 25/1 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้หน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดดำเนินการจัดให้กรรมการ หรืออนุกรรมการไต่สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่า

เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังกล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน

หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนจะขอเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงาน หรือสถาบันการเงินใดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ทั้งนี้ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น

ข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินใดที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้”

มาตรา 49 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26 ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย”

มาตรา 118 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) หรือมาตรา 93 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจ

(1) เรียกผู้ตรวจรับมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานรับตรวจตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ได้ให้ไว้

(2) เรียกหรือติดต่อประสานงานกับหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐตลอดจนภาคเอกชน เพื่อขอคำชี้แจง รายงานและข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ”

มาตรา 42 บัญญัติว่า “ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่น บรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

(2) อายัดเงินและทรัพย์สิน บัญชีทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(3) เรียกบุคคลใดๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายห้ามการเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามบุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตพื้นที่หรือสถานที่แห่งใด หากผู้ว่าการได้มีหนังสือแจ้งผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้ว ให้การปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งเป็นการได้รับยกเว้นจากกฎหมายดังกล่าว

การเรียกบุคคลมาให้การเป็นพยานหรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นตาม (3) ให้ทำเป็นหนังสือและนำไปส่งในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของผู้รับ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ถิ่นที่อยู่ หรือสถานที่ทำการของผู้รับ”

มาตรา 64 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตาม มาตรา 17 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือข้อขบวนการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550

มาตรา 26 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสาร

หลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ให้นำบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ขอความร่วมมือให้ศาลส่งเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(5) เข้าไปหรือแต่งตั้งให้บุคคลเข้าไปในที่เลือกตั้ง ที่ออกเสียงประชามติหรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้งหรือนับคะแนนการออกเสียงประชามติ”

มาตรา 43 บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะอนุกรรมการหรืออนุกรรมการ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการขัดขวางการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยใช้กำลัง ประทุษร้ายหรือขู่เจิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 44 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 26 (2) หรือ (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.3.4 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 52 บัญญัติว่า “การที่จะให้นำบุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือมาศาลเนื่องในการ สอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือของศาล แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวน หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง ย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหาหรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก”

มาตรา 66 บัญญัติว่า “เหตุที่จะออกหมายจับได้มี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญา ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น ถ้าบุคคลนั้น ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัด โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี”

มาตรา 132 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งการรวบรวม หลักฐาน ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) หมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่บุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเอง เมื่อจัดส่งสิ่งของมาตามหมายแล้ว ให้ถือเสมือนว่าได้ปฏิบัติตามหมาย”

3.3.5 ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 168 บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขืนคำสั่งตามกฎหมายของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งให้มาเพื่อให้ถ้อยคำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรา 170 บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขืนหมายหรือคำสั่งของศาล ให้มาให้ถ้อยคำ ให้มาเบิกความ หรือให้ส่งทรัพย์สินหรือเอกสารใดในการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.3.6 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 193/4 บัญญัติว่า “ในทางคดีความ ในทางราชการ หรือในทางธุรกิจ การค้าและอุตสาหกรรม วัน หมายความว่า เวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้น โดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือระยะเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้นแล้วแต่กรณี

3.3.7 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 22 บัญญัติว่า “กำหนดระยะเวลาทั้งปวงไม่ว่าที่กฎหมายกำหนดหรือที่ศาลเป็นผู้กำหนดก็ดี เพื่อให้ดำเนินการหรือมิได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาใดๆ ก่อนสิ้นระยะเวลานั้น ให้ศาลคำนวณตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลา”

3.3.8 ประมวลรัษฎากร

มาตรา 8 บัญญัติว่า “หมายเรียกหนังสือแจ้งให้เสียภาษีอากรหรือหนังสืออื่น ซึ่งมีถึงบุคคลใดตามลักษณะนี้ให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือให้ เจ้าพนักงานสรรพากรนำไปส่ง ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือสำนักงานของบุคคลนั้นในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของ บุคคลนั้นถ้าไม่พบผู้รับ ณ ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือ

สำนักงานของผู้รับ จะส่งให้แก่บุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและอยู่หรือทำงานในบ้านหรือสำนักงานที่ปรากฏว่าเป็นของผู้รับนั้นก็ได้

กรณีไม่สามารถส่งตามวิธีในวรรคหนึ่งได้หรือบุคคลนั้นออกไปนอกราชอาณาจักรให้ใช้วิธีปิดหมายหนังสือแจ้งหรือหนังสืออื่นแล้วแต่กรณีในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ ที่อยู่หรือสำนักงานของบุคคลนั้นหรือบ้านที่บุคคลนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรครั้งสุดท้าย หรือ โฆษณาข้อความย่อในหนังสือพิมพ์ที่จำหน่ายเป็นปกติในท้องถิ่นนั้นก็ได้

เมื่อได้ปฏิบัติตามวิธีดังกล่าวข้างต้นแล้วให้ถือว่าเป็นอันได้รับแล้ว”

มาตรา 12 ตีร บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม มาตรา 12 ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 12 หรือ สรรพากรจังหวัดมีอำนาจ

(1) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชำระภาษีอากรค้างและบุคคลใดๆ ที่มีเหตุสมควรเชื่อว่า จะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ

(2) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (1) ให้นำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐาน อันอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ

(3) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้น หรือยึดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (1)

การดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า เจ็ดวัน นับแต่วันได้รับหมายเรียกหรือคำสั่งการออกคำสั่งและทำการตาม (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กรณีที่เจ้าพนักงาน ประเมินมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ใดแสดงรายการตามแบบที่ยื่นไม่ถูกต้องตามความจริงหรือไม่บริบูรณ์ ให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจออกหมายเรียก ผู้ยื่นรายการนั้นมาไต่สวน และออกหมายเรียกพยานกับสั่งให้ผู้ยื่นรายการหรือพยานกับสั่งให้ผู้ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำบัญชี เอกสารหรือหลักฐานอื่น อันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน นับแต่วันส่งหมาย ทั้งนี้ การออกหมายเรียกดังกล่าวจะต้องกระทำภายในเวลาสองปี นับแต่วันที่ได้อื่นรายการ ไม่ว่าจะการยื่นรายการนั้นจะได้กระทำ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเวลาที่รัฐมนตรีหรืออธิบดีขยายหรือ เลื่อนออกไปหรือไม่ ทั้งนี้แล้วแต่วันใดจะเป็นวันหลัง เว้นแต่กรณีปรากฏหลักฐานหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ยื่นรายการมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี อากรหรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคืนภาษีอากรอธิบดีจะอนุมัติ ให้ขยายเวลาการออกหมายเรียกดังกล่าวเกินสองปีก็

ได้ แต่ต้องไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่ได้อื่นรายการ แต่กรณีขยายเวลาเพื่อประโยชน์ในการคืนภาษีอากรให้ขยายได้ไม่เกินกำหนดเวลาตามที่มีสิทธิขอคืนภาษีอากร”

มาตรา 21 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ต้องเสียภาษีอากรไม่ปฏิบัติตามหมายหรือคำสั่งของ เจ้าพนักงานประเมินตาม มาตรา 19 หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม โดยมีเหตุผลอันสมควร เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินเงินภาษีอากร ตามที่รู้เห็นว่าถูกต้อง และแจ้งจำนวนเงินซึ่งต้องชำระ ไปยังผู้ต้องเสียภาษี อากร ในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การประเมิน”

มาตรา 23 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ยื่นรายการให้อำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกหมายเรียกตัวผู้นั้นมาไต่สวนและออกหมายเรียกพยาน กับสั่งให้ผู้ที่ไม่ยื่นรายการหรือพยานนั้นนำบัญชีหรือพยานหลักฐานอื่น อันควรแก่เรื่องมาแสดงได้ แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันส่งหมาย”

มาตรา 25 บัญญัติว่า “ถ้าผู้ได้รับหมายหรือคำสั่งของอำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมิน แล้วแต่กรณี ไม่ปฏิบัติตามหมายหรือคำสั่งของอำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินตาม มาตรา 23 หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อำเภอหรือเจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินเงินภาษีอากรตามที่รู้เห็นว่า ถูกต้อง และแจ้งจำนวนภาษีอากรไปยังผู้ต้องเสียภาษีอากร ในกรณีนี้ห้ามมิให้อุทธรณ์การประเมิน”

มาตรา 36 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่ง ของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือสรรพากรจังหวัด เจ้าพนักงานประเมิน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรรมการที่ออกตาม มาตรา 12 ตี มาตรา 19 มาตรา 23 หรือมาตรา 32 หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อซักถามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน หนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.3.9 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

มาตรา 87 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคำคัดค้านตามมาตรา 86 ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจมีหนังสือเรียกผู้ยื่นคำคัดค้านมาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมหรือเรียกบุคคลอื่นมาให้ถ้อยคำเป็นพยาน กับมีอำนาจสั่งบุคคลดังกล่าวให้ส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบได้แต่ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันได้รับหนังสือเรียกหรือคำสั่ง

บุคคลที่มาให้ถ้อยคำเป็นพยานตามหนังสือเรียก ให้ได้รับค่าพาเยการตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี”

มาตรา 89 วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ยื่นคำคัดค้านไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือคำสั่งของผู้พิจารณาคำคัดค้าน หรือไม่ยอมตอบคำถามอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับ

การพิจารณาคำคัดค้านของผู้พิจารณาคำคัดค้าน โดยไม่มีเหตุอันสมควรห้ามมิให้ผู้ทบทวนตามวรรคหนึ่ง ในกรณีดังกล่าวให้ผู้พิจารณาคำคัดค้านทำบันทึกไว้เป็นหลักฐาน”

มาตรา 92 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจมีหนังสือเรียกผู้ทบทวนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ แต่ต้องใช้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเรียกหรือคำสั่ง และให้นำมาตรา 87 วรรคสอง ว่าด้วยคำปวยการมาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

มาตรา 93 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่มอบหมายแล้วรายงานต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ให้นำความในมาตรา 91 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม”

มาตรา 118 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปใน โรงอุตสาหกรรมหรือคลังสินค้าทัณฑ์บนหรือสถานบริการในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ค้นสถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีสินค้าที่หลีกเลี่ยงการเสียภาษีชุกชอนอยู่ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เว้นแต่การค้นในเวลาดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จจะกระทำต่อไปก็ได้ หรือในกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่ง เมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแล้วจะค้นในเวลาใดก็ได้

(3) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือสิ่งอื่นที่จำเป็นมาประกอบการพิจารณาได้ ทั้งนี้ ต้องให้เวลาบุคคลนั้นไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งนั้น

(4) นำสินค้าใน โรงอุตสาหกรรมหรือคลังสินค้าทัณฑ์บนในปริมาณพอสมควรไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ”

มาตรา 119 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเสียภาษี พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือเจ้าของคลังสินค้าทัณฑ์บนเปิดหีบห่อหรือภาชนะบรรจุสินค้า เพื่อตรวจสินค้าในขณะที่นำออกจากหรือเตรียมการจะนำออกจากโรงอุตสาหกรรมหรือคลังสินค้าทัณฑ์บนและจะนำสินค้าในปริมาณพอสมควรออกจากหีบห่อหรือภาชนะบรรจุสินค้านั้นไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบหรือวิเคราะห์ก็ได้ แต่ต้องส่งคืนโดยมิชักช้า”

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ผู้ใดขัดขวางเจ้าพนักงานสรรพสามิตหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติกรตามหน้าที่ตามมาตรา 15 มาตรา 24 วรรคหนึ่งมาตรา 113 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 118 (1) (2) หรือ (4) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 146 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรไม่ยอมตอบคำถามอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนังสือเรียกของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 มาตรา 87 วรรคหนึ่ง มาตรา 92 มาตรา 118 (3) หรือมาตรา 119 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินการออกคำสั่งเรียก ของคณะกรรมการการกรณีสอบสวน

แต่เดิมการที่คณะกรรมการการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ แต่ไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่คณะกรรมการขอเอกสารอันเป็นพยานหลักฐานหรือวัตถุพยาน รวมทั้งการเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น เนื่องจากไม่มีมาตรการลงโทษตามกฎหมายที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะเป็นการส่งหนังสือเชิญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับวุฒิสภาเท่านั้น อีกทั้งในการสอบสวนของคณะกรรมการในบางประเด็น ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการกระทำที่ส่งผลทางการเมือง ผลประโยชน์มากกว่าจะส่งผลทางด้านการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ทำให้การทำงานของคณะกรรมการในการตรวจสอบฝ่ายบริหารขาดประสิทธิภาพ เพราะอาจไม่เข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายซึ่งก่อนที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะประกาศบังคับใช้นั้น คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ด้านตรากฎหมาย กระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ ชั้นรับหลักการ ชั้นพิจารณารายมาตรา และชั้นลงมติ อำนาจในเชิงนิติบัญญัติของคณะกรรมการในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในชั้นรับหลักการ และอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภามีมติรับหลักการแล้ว

กรณีแรก คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 เพื่อเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาและลงมติ สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่สภามีมติ และจัดทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่สอง คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังที่สภามีมติรับหลักการแล้ว ในการพิจารณาขั้นนี้ คณะกรรมาธิการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และในขณะเดียวกันสมาชิกสภาคนอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย⁷⁵ โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดเวลาแปรญัตติไว้ แต่ถ้ามิได้กำหนดให้ถือว่ากำหนดเวลาการแปรญัตติไว้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น หากสมาชิกคนใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ทำเป็นหนังสือเสนอล่วงหน้ายังประธานคณะกรรมการการแปรญัตติจะกระทำได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับหลักการของการรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากมีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องเดียวกันหลายร่าง สภาจะเป็นผู้ลงมติเลือกว่าจะใช้ร่างใดเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำการพิจารณาญัตติ โดยเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจง ถ้าคณะกรรมการเห็นพ้องตามนั้น ก็ทำการแก้ไขร่าง แต่ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นพ้อง สมาชิกสงวนคำแปรญัตติของตนเพื่อไปชี้แจงต่อในสภาได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างฉบับดังกล่าวเสนอต่างสภาในลำดับต่อไป

2. อำนาจด้านการสอบสวน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบของ คณะกรรมาธิการมีอยู่หลายประการ อาทิ การพิจารณาปัญหาด้านงานบริหาร การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อรายงานต่อสภา การเสนอแนวทางแก้ปัญหาเสนอต่อสภา เป็นต้น ซึ่งรายงานที่ คณะกรรมาธิการเสนอต่อสภานั้นเป็นประโยชน์ในการที่สมาชิกจะใช้เป็นข้อมูลอภิปรายหรือใช้เป็นข้อมูลประกอบการลงมติในอนาคต นอกจากภารกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ถือเป็นอำนาจที่สำคัญของคณะกรรมการอีกประการหนึ่งด้วย

สำหรับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงต่อ คณะกรรมาธิการนั้น ปราบกฏมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญของไทยในช่วงแรกๆ เรื่อยมาจนปัจจุบัน เพียงแต่ในสมัยก่อนไม่มีการตรากฎหมายให้อำนาจกรรมาธิการในส่วนนี้อย่างชัดเจน หากคณะกรรมการต้องการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลมาชี้แจง ก็สามารถใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้รัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็จะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีรายละเอียดแตกต่างกันไป

⁷⁵ข้อ 117 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 บัญญัติให้ คณะกรรมการ ในเวลานั้นใช้คำว่า อนุกรรมการ มีอำนาจเชิญบุคคลให้มาชี้แจงแสดงความเห็น ได้⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียก บุคคลใดๆมาชี้แจงแสดงความเห็นได้⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลหรือออกคำสั่งเรียกบุคคลมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปี 2540 ยังบัญญัติ เพิ่มเติมถึงการออกคำสั่งไปยังข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะไว้ด้วยว่าประธานคณะกรรมการจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่ง บังคับบัญชากำกับดูแลกลุ่มงานที่ผู้ได้รับคำสั่งในสังกัดนั้นทราบเสียก่อน⁷⁸ ต่อมาในสมัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 135 วรรคสองบัญญัติให้ “คณะกรรมการ ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้ คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้ พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการ บริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี” ส่งผลให้ฝ่าย นิติบัญญัติทำการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ณ เวลานั้นและเพื่อกำหนดกรอบการ ดำเนินงานเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มี สาระสำคัญ สรุปดังนี้

1. การตั้งกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

⁷⁶มาตรา 26 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

⁷⁷มาตรา 43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

⁷⁸มาตรา 189 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้เท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 และข้อ 89 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87 และข้อ 88 แล้วแต่กรณี

เว้นแต่ คำสั่งเรียกดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับบุคคล ดังนี้

2.1 ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล

2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกให้ส่งเอกสารหรือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

2.3 วิธีการออกคำสั่งเรียก มีลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การออกหนังสือให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญให้มาชี้แจงในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการเรื่องใด หากคณะกรรมการมีมติให้เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้คณะกรรมการดำเนินการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดในการออกหนังสือเชิญนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ต้องระบุเหตุแห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในกรณีนี้คณะกรรมการอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ และบุคคลที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ต้องดำเนินการจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

- กรณีเหลือเวลาที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึง 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ กฎหมายกำหนดให้บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อ คณะกรรมการภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งเหตุ จากบุคคลนั้นแล้ว ให้ดำเนินการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญให้มาชี้แจงกับ คณะกรรมการอีกครั้ง

- กรณีเคยส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายใน 3 วันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ และเมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือแจ้งต่อ คณะกรรมการแล้ว หากคณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการมีหนังสือขอให้ส่ง เอกสาร หรือเชิญให้มาชี้แจงเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการอีกได้

- กรณีไม่มาชี้แจง เพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ผู้ชี้แจงอาจมีหนังสือขอ เลื่อนหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นอย่างชัดเจนต่อ คณะกรรมการภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ และเมื่อคณะกรรมการได้รับหนังสือ ชี้แจงเหตุจำเป็นต่อคณะกรรมการแล้ว ให้คณะกรรมการ ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. หากหนังสือขอเลื่อน ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนได้ ให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลนั้นอีกได้

2. หากหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทน ถ้าคณะกรรมการ พิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นต่อ คณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่ คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับ หนังสือเชิญต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มี หนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 2 การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ (กรณีบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตาม หนังสือที่ได้ส่งให้ในขั้นตอนแรก)เมื่อบุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น ให้ คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่ เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ ซึ่งในการออกคำสั่งเรียกดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ

ต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และคำสั่งเรียกต้องระบุถึงเหตุแห่งการเรียก รายละเอียดของประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้ด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ มีความเห็นได้ 2 แนวทาง

แนวทางแรก อาศัยอำนาจตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 88 สำหรับกรณีเรียกมาให้แก่คณะกรรมการ ส่วนเรียกมาให้แก่คณะอนุกรรมการก็จะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 และข้อ 89 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87 และข้อ 88

แนวทางที่สอง อาศัยอำนาจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554

3. การจัดส่งหนังสือเรียกและคำสั่งเรียก กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีการตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรก็ได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- 2) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- 3) ส่งทางโทรสาร
- 4) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรเฉพาะกรณี

โดยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด และเมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก แล้วแต่กรณี โดยชอบแล้ว

4. สิทธิในการได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนดต่อมามีการออกระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ พ.ศ. 2554

5. การคุ้มครองผู้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการจากความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อ

คณะกรรมการหรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตนเปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี

6. เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี ซึ่งบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งออกเป็น

1). กรณีกรรมการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2). กรณีผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการฯ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

3). กรณีผู้ชี้แจงส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความเท็จต่อคณะกรรมการต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 4,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

4). กรณีผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติขึ้นตามมาตรา 135 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้พบปัญหาและอุปสรรคอยู่นานปีการ อาทิ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บังคับใช้แต่คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น ไม่รวมถึงคณะกรรมการร่วมกัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา คณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการข้างต้นจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกตามกฎหมายฉบับนี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกด้วยไม่สามารถออกคำสั่งเรียกได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มิได้บัญญัติให้อำนาจคณะอนุกรรมการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การมอบอำนาจให้คณะกรรมการเพียงกลุ่มเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งเรียก ทั้งที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สามารถกระทำได้อย่างง่ายและยากแก่การตรวจสอบ การกำหนดขอบเขตในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในกรณีที่บุคคลภายนอกเคยมาชี้แจง เป็นต้นนอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของสภาพบังคับทางกฎหมายและบทลงโทษที่เหมาะสมในกรณีหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ (Justice delay and Sanction) ถือได้ว่าเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการยังขาดความชัดเจน ขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันเวลาที่ปัญหานี้สัมพันธ์กับทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดต่อรัฐสภาและถูกลงโทษโดยศาล (Punishments of offenders by Court) เมื่อมีการกระทำ ความผิดต่อรัฐสภาเกิดขึ้นและการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดกฎหมาย รัฐสภาและศาลต่างมีอำนาจลงโทษได้ รัฐสภามีอำนาจที่จะพิจารณาว่าจะเป็นผู้ลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยตนเองหรือส่งผู้กระทำความผิดไปยังศาล โดยปกติแล้วรัฐสภามักส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้ศาลพิจารณาลงโทษ แต่ในการตัดสินใจเรื่องลักษณะความผิด การกระทำดังกล่าวถือว่ารัฐสภาได้สละอำนาจในการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นแล้ว เมื่อศาลมีคำวินิจฉัยอย่างไร รัฐสภาไม่มีอำนาจในการทบทวนคำวินิจฉัยหรือแก้ไขการลงโทษใดๆ ได้อีก ปัญหาจึงเกิดขึ้นในส่วนของกระบวนการพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ส่งผลให้การลงโทษตามกฎหมายล่าช้าความเกรงกลัวของกฎหมายจึงขาดหายไป อีกทั้งความล่าช้านี้ อาจส่งผลให้ความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กลายเป็นเรื่องเล็กน้อย แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติโทษไว้ก็ตาม

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตลอดจนขั้นตอนในการพิจารณาความผิดหากมีการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ขาดความเป็นเอกภาพ ขาดประสิทธิภาพนั้น ผู้เขียนขอแยกประเด็นการพิจารณาดังนี้

1. ปัญหาในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

1.1 ลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีการแบ่งประเภทคณะกรรมการออกเป็นหลายประเภทดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 อาทิ คณะกรรมการสามัญ (คณะกรรมการทั่วไป) คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการเต็มสภา เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีอยู่ 2 ประเภท⁷⁹ ดังนี้

1. คณะกรรมการสามัญคือ บุคคลที่สภาเลือก แต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเท่านั้น มีวาระตลอดอายุของสภา⁸⁰ จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลงานของสภา คณะกรรมการประเภทนี้มีทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการนั้นต้องพิจารณาจากสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา เหตุที่ต้องพิจารณาเรื่องสัดส่วนดังกล่าวเนื่องจาก คณะกรรมการต้องดำเนินงานด้วยความเป็นกลาง ไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านในคณะกรรมการ เพราะถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นตัวแทนจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ส่วนคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ไม่มีการกำหนดสัดส่วนของพรรคการเมือง เนื่องจากสมาชิกของวุฒิสภามีได้สังกัดพรรคเอกชนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. คณะกรรมการวิสามัญ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้ง อาจเป็นสมาชิกหรือไม่เป็นสมาชิกก็ได้ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญ จะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งและบุคคลภายนอกอีกจำนวนหนึ่ง⁸¹ โดยมีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนดขึ้น เหตุผลของการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ คือ สภาต้องการพิจารณาเรื่องใด

⁷⁹มาตรา 3 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา

⁸⁰ระบบงานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555 หน้า 126.

⁸¹กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์ สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง 8 คณะกรรมการ สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ 2544 หน้า 9.

เรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งอยู่นอกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญหรือเป็นเรื่องที่มีการคาบเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญหลายคณะ ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญนั้นจะมีความแตกต่างจากคณะกรรมการสามัญโดยสิ้นเชิง ทั้งทางด้านบุคคลที่มีการแต่งตั้งทั้งจากสมาชิกและจากบุคคลภายนอก รวมถึงระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญที่จะสิ้นสุดลงทันทีที่ปฏิบัติภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาสำเร็จ

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ในการดำเนินการกิจของคณะกรรมการของไทย มีการดำเนินการกิจที่กว้างขวาง ส่งผลให้ในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการนั้นก็มักมีขอบเขตกว้างขวางตามไปด้วย แม้ว่าในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะมีขอบเขตกว้างขวางมากเพียงไรก็ตาม แต่นั่นมิได้หมายความว่าคณะกรรมการจะสามารถออกคำสั่งเรียกได้ในทุกเรื่องๆ เพราะมิฉะนั้นแล้วการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการจะเป็นคำสั่งเรียกที่มีขอบด้วยกฎหมายและอาจก้าวล่วงไปยังอำนาจอื่นๆ เช่น อำนาจนิติบัญญัติ หรือ อำนาจตุลาการได้

ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติ ผู้เขียนเห็นว่าหากคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการก็สามารถกระทำได้ เพราะคณะกรรมการมีอำนาจตามหลักการบริหารกิจการภายในของรัฐสภา แต่ในส่วนของอำนาจตุลาการ ผู้เขียนเห็นว่ามิประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตของการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ กล่าวคือ ตามหลักแบ่งแยกอำนาจ แบ่งการใช้อำนาจออกไปโดยออกเป็น อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ แต่ละฝ่ายมีขอบเขตในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันออกไปและอำนาจแต่ละอำนาจก็ไม่สามารถก้าวล่วงกันและกันได้ หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะพบว่าคณะกรรมการเป็นหน่วยงานของรัฐสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ)จะต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจพิจารณาสอบสวนออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการว่าต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งอำนาจหลักๆของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายและการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เบื้องต้นคณะกรรมการต้องพิจารณาก่อนดำเนินการเสมอว่าประเด็นปัญหาเกิดขึ้นนั้นอยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานของฝ่ายตุลาการหรือไม่ หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วปัญหาดังกล่าวไม่ได้อยู่ในการดำเนินการของฝ่ายตุลาการแต่ต่อมาพบว่ากำลังมีการฟ้องร้องเป็นคดีในศาล คณะกรรมการจะต้องยุติการพิจารณาสอบสวนในเรื่องนั้นโดยทันที เพราะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะไปก้าวล่วงมิได้

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บังคับใช้ ได้มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการได้ออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการเพื่อนำข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาสอบสวน แต่ปรากฏว่าเรื่องดังกล่าวก็กำลังอยู่ในชั้นพิจารณาคดีในศาลเช่นเดียวกัน ทำให้หน่วยงานที่จะต้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการเกิดความสับสนและเกรงว่าหากมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการอาจทำให้เสียรูปคดีได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวคือ คณะอนุกรรมการศึกษาและตรวจสอบกรณีเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตำรวจของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา ได้มีหนังสือเชิญผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและข้าราชการตำรวจผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ต่อมาประเด็นปัญหาเรื่องโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซียเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล คณะกรรมการยังมีหนังสือเชิญผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและตำรวจผู้เกี่ยวข้องไปชี้แจงอยู่เช่นเดิม ส่งผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาทางออกเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและตำรวจผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการได้อีกต่อไป เพราะเกรงว่าอาจกระทบถึงรูปคดีและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยตรง เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุกขั้นตอน พยานหลักฐานต่างๆที่คณะกรรมการต้องการทราบนั้นเป็นข้อเท็จจริงเดียวกับที่มีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินคดีในศาลและยังไม่ได้มีการสืบพยาน นอกจากผลกระทบต่อรูปคดีและบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว ในส่วนผู้ไปชี้แจงอาจได้รับผลกระทบในการแพ่ง อาญาหรือทางสังคม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญในขณะนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) บัญญัติให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐ เมื่อได้รับคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่ทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาของคณะกรรมการอยู่นั้น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดรับทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามคำสั่ง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน จะได้รับการยกเว้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นข้างต้นเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าปฏิบัติการตามกฎหมาย คือ การเข้าไปรักษาความสงบ ระงับเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย ถือว่าเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน จึงควรที่จะได้รับการยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ อีก

ทั้งการสอบสวนคดีอาญาที่คดียังไม่ถึงที่สุดถือเป็นความลับของทางราชการที่ยังไม่ควรเปิดเผย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15(2) บัญญัติให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ สำหรับข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชนที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า⁸² คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ถือเป็นกรกระทำที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ(ณ เวลานั้น) แล้ว ข้าราชการตำรวจผู้ใดที่จะไปชี้แจงต้องเป็นไปตามคำสั่งการของรองนายกรัฐมนตรีและในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินก็อาจแจ้งให้คณะกรรมการทราบเพื่อจะยกเว้นไม่ไปทำการชี้แจงนั้นได้ ในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงมาน้อยเพียงใดเจ้าหน้าที่ต้องระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือความเสียหายของส่วนราชการของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ต่อมาเมื่อ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ประกาศบังคับใช้ ในพระราชบัญญัติก็ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแจ้งให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวน ออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นให้อยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ถือเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ อันเป็นการขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพียงแต่นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาขยายความให้ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องเดิมอยู่ เช่น กรณีที่คณะกรรมการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือเชิญนายชาติ เพ็งคิชฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เข้าชี้แจงกรณีที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การสลายการชุมนุมเมื่อช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2553⁸³ ซึ่งเป็นการเชิญให้มาชี้แจงตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นครั้งที่ 3 โดยคณะกรรมการได้สอบถามถึงการทำหน้าที่

⁸²บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 380/2546

⁸³สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Around/ViewNews.aspx?NewsID=9560000030963> เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2557.

ของนายชาติเพ็งดิษฐ์ เมื่อครั้งเป็นกรรมการของศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ สอจ. นายชาติ เพ็งดิษฐ์กล่าวว่า เหตุการณ์ความไม่สงบดังกล่าว ตนก็เหมือนกับข้าราชการและเหมือนหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ที่ถูกแต่งตั้งเข้าไปเป็นกรรมการของศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งกรรมการของศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบด้วย 4 หน่วยหลักๆ คือ 1. ฝ่ายการเมือง ที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ในการแก้ไขดูแลสถานการณ์ ที่ผู้มีอำนาจหลักคือนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน 2. ฝ่ายที่ใช้กำลังในการปฏิบัติการ ซึ่งประกอบไปด้วยแม่ทัพนายกอง 3. ฝ่ายตำรวจที่ดูแลความสงบเรียบร้อย 4. ฝ่ายข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป เช่น อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงต่างๆ เป็นต้น การประชุมในแต่ละครั้งมีผู้เข้าร่วมกว่า 100 คน ซึ่งการประชุมของศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน มีอยู่ 2 แบบ คือการประชุมทั่วไป และการประชุมในชั้นความลับ ซึ่งการประชุมในชั้นความลับจะมีเฉพาะฝ่ายยุทธการ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ทหาร และตำรวจ ไม่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนและกรมสอบสวนคดีพิเศษ และตนในฐานะอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ไม่เคยเข้าประชุมฝ่ายยุทธการเลยสักครั้ง เพราะกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ได้มีบทบาทในการประเมินสถานการณ์ แต่เข้าไปรับผิดชอบเนื่องจากคดีความไม่สงบ ที่ถูกยกระดับจากคดีสามัญมาเป็นคดีพิเศษ ซึ่งในฐานะหัวหน้าหน่วยก็มีหน้าที่ให้ความเห็น ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเป็นบางครั้ง เตือนผู้ชุมนุมไม่ให้ชุมนุมโดยผิดกฎหมาย แต่จะเป็นไปตามกรอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ส่วนการใช้กำลังขอคืนพื้นที่ไม่เกี่ยวข้องกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ นายชาติ เพ็งดิษฐ์ กล่าวอีกว่า การประชุมในศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีการพูดคุยถึงชายชุดดำ แต่มีการระบุถึงกองกำลังไม่ทราบฝ่ายซึ่งจะสอดคล้องกับการทำคดีก่อการร้าย ซึ่งระบุว่าไม่ทราบฝ่ายอยู่ด้วย ซึ่งเป็นภาพรวมทั้งประเทศ ไม่ได้เจาะลึกจุดหนึ่งจุดใด หากที่ประชุมจะแปลว่ากองกำลังไม่ทราบฝ่ายคือชายชุดดำ ตนก็ไม่เห็นด้วย ก็ไม่ทราบว่าชายชุดดำกันขึ้นมาเพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์อะไร แต่ในคดีที่ผู้บริหารศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้ถูกดำเนินคดีโดยกรมสอบสวนคดีพิเศษในข้อหาก่อให้ผู้อื่นฆ่าคนตายโดยเจตนาเล็งเห็นผล มีผู้ต้องหา 2 คน คือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและนายสุเทพ เทือกสุบรรณ เมื่อแจ้งข้อหาไปแล้วทั้ง 2 ท่านก็ได้แจ้งข้อหาต่อตนและเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษอีก 3 คน ท่านได้พูดถึงชายชุดดำในคดีที่ฟ้องตน และเจ้าหน้าที่ ก็อยากจะเรียนว่าการพูดถึงชายชุดดำคงจะมีประโยชน์ในหลายๆ มุม ส่วนคดีก่อการร้ายยืนยันอีกครั้ง มีแต่กองกำลังไม่ทราบฝ่าย ซึ่งก็มีการดำเนินคดีทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติและฝ่ายที่ใช้อำนาจรัฐ คือศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ดำเนินคดีได้แค่ 2 ท่าน ยังไม่ได้ส่งสำนวนให้อัยการ การดำเนินคดีกับผู้บริหารศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้ง 2 ก็ไม่มี

ชายชุดดำอย่างไรก็ตามแม้ว่าตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีการตรวจสอบการใช้
อำนาจรัฐแต่การซักถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่กรมสอบสวน
คดีพิเศษก็สามารถให้ข้อมูลได้ทราบเท่าที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการบังคับใช้กฎหมายใน
กระบวนการยุติธรรมและตน(นายชาริต เฟ็งคิชฐ์)ก็ยินดีที่จะให้ข้อมูลเท่าที่จะไม่ก่อให้เกิดความ
เสียหายต่อรูปคดี เพราะ ณ เวลาที่กำลังชี้แจงต่อคณะกรรมการอยู่นั้น นายชาริต เฟ็งคิชฐ์ตกเป็น
จำเลยในคดีอาญาในประเด็นปัญหาดังกล่าวอยู่ด้วย จึงเกรงว่าหากชี้แจงรายละเอียดตามที่
คณะกรรมการซักถามอาจก่อให้เกิดผลต่อรูปคดี

ในประเทศอังกฤษ การพิจารณาสอบสวนโดยคณะกรรมการนั้น ตามหลักการ
ตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงของรัฐสภาและหลักการบริหารจัดการภายในของรัฐสภา
คณะกรรมการคือตัวแทนของสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำงานของสภา มีอำนาจพิจารณาสอบสวนเรื่อง
ต่างๆ ได้เฉพาะที่อยู่ในขอบเขตของตนในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เรื่องใดที่มีความสำคัญ
เป็นพิเศษหรืออยู่ในความสนใจของประชาชน การพิจารณาสอบสวนอาจกระทำได้โดยการแต่งตั้ง
คณะกรรมการพิเศษขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตาม The Inquiry Act 2005 เช่น การสอบสวนสถานการณ์ใน
ประเทศอิรัก การสอบสวนเรื่องการค้าฟิชโทรศัพท์ เป็นต้น The Inquiry Act 2005 ได้บัญญัติ
เกี่ยวกับอำนาจสอบสวนของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน หากเรื่องใดเป็นเรื่องที่อยู่ในการ
พิจารณาคดีของศาล คณะกรรมการไม่อาจออกคำสั่งเรียกได้⁸⁴ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา
สภาองเกรสเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งศาลสูงเคยวินิจฉัยอำนาจของสภาองเกรสไว้ว่า
อำนาจพิจารณาสอบสวนต้องกระทำไปเพื่อเกื้อหนุนการทำหน้าที่ที่เป็นหน้าที่ตามวัตถุประสงค์
ของงานฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการสามารถใช้อำนาจสอบสวนได้เท่าที่สภาผู้แทนราษฎรหรือ
วุฒิสภาให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวหมายความรวมถึงอำนาจในการออกคำสั่งเรียก
ของคณะกรรมการด้วย สภาองเกรสไม่มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกสอบสวนบุคคลตาม
อำเภอใจ รวมทั้งอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือพิจารณาคดีซึ่งอำนาจเหล่านั้นเป็นอำนาจของ

⁸⁴ The Inquiry Act 2005 Chapter 12, Section 22

(1) A person may not under section 21 be required to give, produce or provide any evidence or document if—

(a) he could not be required to do so if the proceedings of the inquiry were civil proceedings in a court in the relevant part of the United Kingdom, or

(b) the requirement would be incompatible with a Community obligation.

(2) The rules of law under which evidence or documents are permitted or required to be withheld on grounds of public interest immunity apply in relation to an inquiry as they apply in relation to civil proceedings in a court in the relevant part of the United Kingdom.

ฝ่ายบริหารและอำนาจของฝ่ายตุลาการ และในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 64⁸⁵ ได้ประกันความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการไว้ว่า ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการและตามOrdonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติกำหนดอำนาจในการสอบสวนสืบสวนของคณะกรรมการการรัฐสภา ได้กล่าวถึงขอบเขตในการใช้อำนาจของคณะกรรมการให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยกำหนดให้คณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษมีอำนาจเรียกให้บุคคลภายนอกมาชี้แจงหรือเรียกพยานเอกสารได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องไม่เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁸⁶ นอกจากนี้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจตุลาการ⁸⁷ ไม่มีอำนาจริเริ่มทำการพิจารณาสอบสวนเพื่อจะกล่าวโทษหรือดำเนินคดีขอให้ศาลลงโทษบุคคลใดๆได้เลยและไม่สามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนเรื่องต่างๆ อันจะส่งผลให้มีการดำเนินคดีในชั้นศาลได้ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาสอบสวนริเริ่มให้มีการพิจารณาคดีขึ้นมาใหม่หรือเพื่อเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลได้ หรือในกรณีที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาสอบสวนอยู่นั้น ปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาทางศาลได้ริเริ่มขึ้น

⁸⁵French Constitution 1958, Art 64 “The President of the Republic shall be guarantor of the independence of the Judicial Authority.

He shall be assisted by the High Council of the Judiciary.

An Institutional Act shall determine the status of members of the Judiciary.

⁸⁶ Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires Article 5 bis (Modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002) “A special or standing committee may summon any person it deems necessary hearing reservation with one hand, secrecy of topics concerning national defense, foreign affairs, internal or external security of the State, secondly, that the principle of the separation of the judiciary and other authorities.”

⁸⁷Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires Article 6-I Clause 3 “It can be created commission of inquiry into the facts that gave rise to judicial proceedings and as long as those proceedings are pending. If a commission has already been created, its mission ends at the opening of a judicial inquiry into the facts on which it is to investigate.”

คณะกรรมการการจำเป็นต้องระงับการสอบสวนในเรื่องนั้นโดยทันที อย่างไรก็ตามก็ดีศาลชอบที่จะหยิบยกรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการไปใช้ประกอบการพิจารณาคดีได้

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

ในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 สามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1.3.1 ออกหนังสือเชิญมาชี้แจง โดยทั่วไปหนังสือเชิญของคณะกรรมการจะเป็นหนังสือขอความร่วมมือไปยังบุคคลภายนอก เพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือออกหนังสือขอความร่วมมือในการส่งเอกสารที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นหลักฐานที่สำคัญในการสอบสวน ในการออกหนังสือเชิญมาชี้แจงนี้ คณะกรรมการจะออกโดยอ้างอิงจากมติที่ประชุม อย่างไรก็ตามก็ดีหากบุคคลใดปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ต่อไป

1.3.2 ออกคำสั่งเรียกให้มาชี้แจงคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญกระทำการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดและต้องการเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจง ต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ โดยมีมติด้วยเสียงข้างมากให้ขอเอกสารหรือเชิญบุคคลมาชี้แจงเมื่อบุคคลใดได้รับหนังสือเชิญให้ไปชี้แจงยังคณะกรรมการ สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

1) ถ้าเหลือเวลาที่จะปฏิบัติตามไม่ถึง 3 วันนับแต่วันรับ ให้คณะกรรมการมีหนังสือเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง

2) ถ้าไม่มาชี้แจงเพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้โดยอาจมีหนังสือขอเลื่อนหรือหนังสือมอบหมายผู้แทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็นภายในสามวันนับแต่วันได้รับหนังสือเชิญ เหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น ติดเวรรับเสด็จ น้ำท่วม เกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น

3) กรณีมอบหมายผู้แทน คณะกรรมการยินยอมให้ผู้แทนชี้แจงให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ หรือคณะกรรมการไม่ให้ผู้แทนชี้แจง ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

4) กรณีขอเลื่อนคณะกรรมการให้เลื่อนในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนตามหนังสือขอเลื่อนให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีก

ครั้งหนึ่ง ตามมาตรา 7 วรรคท้าย หรือคณะกรรมการไม่ให้เลื่อน เมื่อที่ประชุมใน คณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติไม่ยอมให้เลื่อน ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจาก บุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ ซึ่งในการออกคำสั่งเรียกคณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยคำสั่งเรียกต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่ เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก

5) ถ้าบุคคลที่ได้รับหนังสือเคยส่งเอกสารหรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้วบุคคลดังกล่าวอาจอ้างเอกสารคำ แถลงหรือความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น โดยต้องมีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญตามมาตรา 6 วรรคสี่ ทั้งนี้คณะกรรมการอาจเห็นควรให้บุคคลผู้ได้รับหนังสือ เชิญหรือหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารหรือหนังสือขอให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น เพิ่มเติมต่อคณะกรรมการได้

6) ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญหรือหนังสือขอให้จัดส่งเอกสารไม่ ดำเนินการตามหนังสือและไม่มีหนังสือแจ้งเหตุที่ไม่ดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่ ได้รับ หนังสือ ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยในการออกคำสั่งเรียก คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่ มีอยู่โดยคำสั่งเรียกต้องระบุเหตุแห่งการเรียก ประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควรและโทษ ของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก ตามมาตรา 8

1.3.3 หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ บุคคลใดไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งเรียกมีโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้า ผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือเป็นความผิดทางวินัย ตามมาตรา 13 เมื่อมีการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี ต่อไปตามมาตรา 16 ผู้เสียหายจึงต้องเป็นประธานคณะกรรมการเท่านั้นที่มีอำนาจกล่าวโทษจึง ไม่สามารถมอบอำนาจได้

การใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แบ่งขั้นตอนในการเรียก

บุคคลภายนอกเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการเป็น 2 ขั้นตอน คือ การออกหนังสือเชิญและการออกคำสั่งเรียก ซึ่งการออกหนังสือเชิญในขั้นตอนแรกนั้นถือเป็นกระบวนการที่คณะกรรมการขอความร่วมมือกับบุคคล องค์กร หน่วยงานภายนอกเพื่อมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ โดยไม่มีบทลงโทษหากบุคคลภายนอก องค์กร หน่วยงานไม่มาชี้แจงตามหนังสือเชิญ ส่วนการออกคำสั่งเรียกจะมีความเคร่งครัดมากกว่าการออกหนังสือเชิญ กล่าวคือ หากบุคคลภายนอก องค์กร หน่วยงานไม่มาชี้แจงหรือแสดงเอกสารตามที่คณะกรรมการออกคำสั่งเรียก จำต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด ในขั้นตอนที่สองนี้ คณะกรรมการจะออกคำสั่งเรียกได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการจำนวน 15 คน จะต้องมิตเห็นชอบให้ออกคำสั่งเรียกจากคณะกรรมการจำนวน 8 คนขึ้นไป ในขั้นตอนส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอก(ผู้มาชี้แจง) เป็นการใช้อำนาจของคนเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น(เสียงข้างมาก) มิใช่มติเอกฉันท์ของคณะกรรมการ แม้ว่าในทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการประชุมแต่ละครั้ง การประชุมแบบครบจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติมากพอสมควร ทำให้การประชุมคณะกรรมการแต่ละครั้งต้องกำหนดวันประชุมให้ตรงกับวันประชุมสภา ส่งผลให้เกิดการประชุมซ้ำซ้อนกัน สมาชิกบางท่านไม่สามารถนั่งอยู่ในที่ประชุมของคณะกรรมการได้ตลอดเวลาเพราะต้องไปประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาด้วยการประชุมของคณะกรรมการจึงขาดความต่อเนื่องและกรรมการบางท่านอาจจะไม่ได้รับข้อมูล ข้อเท็จจริงเพียงพอในการพิจารณาลงมติในการออกคำสั่งเรียก การออกคำสั่งเรียก ดังกล่าวจึงเสมือนการมอบอำนาจให้กรรมการเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในการลงมติออกคำสั่งเรียกเท่านั้น ทั้งๆที่การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่งผลต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายนอกอย่างชัดเจน หากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายบัญญัติให้ประธานคณะกรรมการสามารถส่งเรื่อง ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกไปยังพนักงานสอบสวนได้โดยทันที โดยมีต้องมีการพิจารณา กลับกรองว่าความผิดนั้นสมควรร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนหรือไม่

ตัวอย่าง คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากคณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาลวุฒิสภา⁸⁸ โดยมีการเร่งสรุปเรื่องอย่างผิดปกติก่อนยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก่อนจะเชิญคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมไปชี้แจงต่อคณะกรรมการชุดนี้

⁸⁸ สืบค้นจาก <http://www.nstda.or.th/news/19174-3g> เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2557

ในภายหลัง ซึ่งการยื่นข้อร้องเรียนของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้นำไปสู่การสรุปเรื่องและยื่นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ดำเนินการด้วยความเร่งรีบและไม่ให้ความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม โดยเร่งสรุปว่าคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม กระทำผิดและได้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก่อนที่จะเชิญคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมมาชี้แจง โดยคณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา ได้สรุปผลและยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2555 แต่ได้มีหนังสือเชิญคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมไปชี้แจงเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ดังนั้น ผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ส่งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีเพียงแต่ข้อเท็จจริงที่มาจากข้อมูลของฝ่ายผู้ที่ร้องเรียนอันเป็นข้อมูลที่หยิบยกมาบางส่วนไม่ครบถ้วนด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทั้งที่ในประเด็นข้อร้องเรียนมีความเกี่ยวข้องในมิติต่างๆ ทั้งในด้านเทคนิค ด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมายหลายฉบับ ซึ่ง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้จัดทำหลักเกณฑ์โดยใช้ระยะเวลาในการศึกษาและผ่านการพิจารณาไต่ตรองโดยผู้เชี่ยวชาญอย่างละเอียดรอบคอบไม่น้อยกว่า 7 ถึง 8 เดือน แต่คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภากลับใช้เวลาเพียงแค่ 2 วันทำการ ในการรับเรื่อง สรุปผลและส่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมตามกระบวนการของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม ได้ให้ข้อมูลในเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปด้วย การเร่งสรุปผลดังกล่าวจึงอาจทำให้ถูกมองว่า คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภากระทำการที่ฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2553 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 17 และ ข้อ 19 และไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

จากตัวอย่างดังกล่าวทำให้เห็นว่าในกระบวนการพิจารณา สอบสวนของคณะกรรมการนั้นไม่ชัดเจนและยังไม่ได้รับความเห็นจากผู้ชี้แจงในทุกฝ่ายแต่คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา กลับส่งเรื่องที่พิจารณาสอบสวนไปยังหน่วยงานอื่น (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) เรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา อาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนุกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่อง

ทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา อาจอ้างได้ว่าการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการสามารถกระทำได้ เพราะพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกไว้อย่างชัดเจน ส่วนมากจะบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจคณะกรรมการในการดำเนินงานมากกว่า

ในประเทศอังกฤษ ยึดหลักอำนาจพิจารณาสอบสวนเป็นของรัฐสภา โดยคณะกรรมการซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐสภา เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติเรียกบุคคลเข้ามาชี้แจงหรือเรียกพยานเอกสารอย่างเป็นทางการแล้ว ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการออกคำสั่งเรียกไปยังบุคคลใดแล้ว ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเช่นนี้แล้ว สภาจะเป็นผู้พิจารณาและมอบหมายให้ประธานสภาเป็นผู้ออกหมายบังคับให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่ง โดยมีขอบเขตตามที่คณะกรรมการเคยมีคำสั่งไว้ ถ้าบุคคลนั้นยังฝ่าฝืนอีก สภาจำเป็นต้องออกมาตรการบังคับเป็นรายกรณีไป ดังนั้น สภาเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินว่าผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกจะมีความผิดหรือไม่อย่างไรและมีอำนาจเป็นผู้ออกหมายบังคับได้ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณาสอบสวนเป็นของรัฐสภา คณะกรรมการได้รับมอบอำนาจจากสภาองเกรสเพื่อดำเนินการออกหมายเรียกบุคคล เอกสารหลักฐาน ซึ่งในทางปฏิบัติในการออกหมายเรียกเช่นนี้ คณะกรรมการต้องส่งไปให้ที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบเนื้อหาเบื้องต้นเสียก่อน บุคคลใดฝ่าฝืนย่อมมีผลทางกฎหมายตาม United State Code⁸⁹ บัญญัติว่า อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการบัญญัติว่า บุคคลใดที่ถูกออกหมายเรียกให้มาชี้แจงข้อมูลต่อสภาองเกรสเพื่อไปให้ถ้อยคำหรือแถลงข้อเท็จจริงหรือส่งมอบพยานหลักฐานหรือเอกสารใดๆ ในฐานะพยานต่อสภาหรือต่อคณะกรรมการที่ร่วมจัดตั้งขึ้นหรือต่อคณะกรรมการใดๆของสภา มีเจตนาจงใจที่จะไม่ไปตามคำสั่งหรือหมายเรียกหรือไปแต่ปฏิเสธที่จะตอบคำถาม ผู้นั้นมีความผิดหุโทษ ถือเป็นภาระละเมิดอำนาจต่อสภาองเกรส เมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งเรียก คณะกรรมการจะต้องดำเนินการลงมติ

⁸⁹United Stage Code, Title 2, Chapter 6, Section 192 “Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months.”

ในเบื้องต้นเสียก่อน ว่าการกระทำดังกล่าวถึงขนาดที่จะต้องดำเนินการลงโทษหรือไม่ จากนั้น รายงานความผิดไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ต่อมาสภาจะลงมติเพื่อให้อำนาจแก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเป็นการยืนยันรายงานการทำความผิดดังกล่าว ต่ออัยการแห่งสหรัฐอเมริกาและส่งให้คณะลูกขุนใหญ่พิจารณาต่อไป ดังนั้น เมื่อมีการกระทำ ความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการหรืออนุกรรมการจะยังมีใช้ความผิด ทางอาญาในทันที แต่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการจะต้องพิจารณาและลงมติก่อนว่า การกระทำของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งเรียกเป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจรัฐสภาหรือไม่ จากนั้นส่งรายงาน ไปยังสภาที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสังกัดอยู่ เพื่อสภาจะเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ หากสภามีมติว่าเป็นความผิด สภาจะมอบอำนาจให้ ประธานสภาดำเนินการเสนอรายงานให้แก่อัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป ส่วนในประเทศฝรั่งเศส โดย หลักแล้วคณะกรรมการประจำสภาและคณะกรรมการพิเศษมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือนุคคลเพื่อมาชี้แจงหรือให้ความเห็นแก่สภาทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ⁹⁰ บัญญัติให้สภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ ประกอบ กับรัฐกำหนด⁹¹ กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลเพื่อมาให้ถ้อยคำหรือส่ง เอกสาร หากบุคคลปฏิเสธไม่มาตามหมายเรียกหรือปฏิเสธไม่ส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการ ออกคำสั่งเรียก ถือเป็น การกระทำที่ผิดกฎหมาย ในกรณีที่มาให้การเท็จต่อคณะกรรมการ ผู้นั้น ถือว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา การดำเนินคดีกับบุคคลที่ทำความผิดนี้ริเริ่มโดย ประธานคณะกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลอาญา หรือ โดยสำนักงานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลอาญา ในกรณีที่รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการได้มีการพิมพ์เผยแพร่แล้ว ดังนั้น ประธาน คณะกรรมการมีเพียงอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลอาญาในกรณีที่บุคคลกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ ตามรัฐกำหนดฉบับนี้ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินลงโทษเนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของศาล

⁹⁰รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 51-2 “In order to implement the monitoring and assessment missions laid down in the first paragraph of article 24, committees of inquiry may be set up within each House to gather information, according to the conditions provided for by statute.

Statutes shall determine their rule of organization and operation. The conditions for their establishment shall be determined by the Rule of Procedure of each House.

⁹¹ Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

2. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

โดยสภาพทั่วไปจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ หมายถึง บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำการ พิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งคัดเลือกมาจากบุคคลที่เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญ ส่วนในกรณีของคณะกรรมการวิสามัญนั้น ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการทำงานของคณะกรรมการประเภทต่างๆ เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานในฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือคณะกรรมการมีหน้าที่ในการแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ของสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ) ได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ) ไม่อาจจะพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบ จำเป็นจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการช่วยเหลือพิจารณากลับกรองเพื่อสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ)จะได้วินิจฉัยปัญหา หรือกิจการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการทำงานของคณะกรรมการที่สัมพันธ์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ระยะเวลา คือ ปัจจัยที่สำคัญของการดำเนินงานของคณะกรรมการ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีวาระในการดำเนินงานเป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร(4 ปี)หรือวุฒิสภา(6 ปี) ตามลำดับ อย่างไรก็ตามหากมีการประกาศยุบสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะสิ้นสภาพลงไปด้วย นั่นหมายความว่าคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรก็จะสิ้นผลลงไปด้วยเช่นกัน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้นหากพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 จะเห็นว่าในการออกหนังสือเชิญบุคคลภายนอกมาให้ชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลภายนอกมาให้ชี้แจงต่อคณะกรรมการหรือการทำหนังสือร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังพนักงานสอบสวนกรณีและผู้ชี้แจงฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมิได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน การกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มีเพียงแต่ระยะเวลาในการออกหนังสือเชิญผู้มาชี้แจง ที่บัญญัติให้ต้องทำหนังสือแจ้งผู้มาชี้แจงอย่างน้อย 3 วัน แต่ในส่วนของการดำเนินขั้นตอนอื่นๆตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้บัญญัติระยะเวลาไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ของคณะกรรมการส่วนมาก

จะเป็นการดำเนินการตามกระแสคือ คณะกรรมาธิการมักจะหยิบยกเรื่อง ประเด็นปัญหาที่เป็นเรื่อง ที่ได้รับความสนใจจากประชาชน แต่เมื่อเรื่องดังกล่าวเงียบหายไปแล้ว คณะกรรมาธิการก็ไม่ได้ หยิบยกประเด็นดังกล่าวกลับมาพิจารณาอีก หรือหากคณะกรรมาธิการยังสนใจเรื่องดังกล่าวอยู่ แต่ ด้วยภารกิจที่มากมายของคณะกรรมาธิการประกอบพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มิได้กำหนดเวลาในการดำเนินขั้นตอนไว้ ส่งผลให้ การออกหนังสือเชิญหรือออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการดังกล่าวล่าช้าและสิ้นผลไปพร้อมกับ อายุสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยปริยาย

นอกจากประเด็นปัญหาเรื่องระยะเวลาการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมาธิการ ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาของขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการในแต่ละ ขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือเชิญทั่วไป การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการที่มีได้ กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจน ตลอดจนการร้องทุกข์กล่าวโทษหากฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่ง เรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก็มีได้กำหนดระยะเวลาไว้ ด้วยเช่นเดียวกัน ด้วยช่องว่างดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า บุคคลภายนอกผู้ได้รับคำสั่งตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 อาจ ไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่(คณะกรรมาธิการ) มากเกินไป ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมไม่ได้รับความเป็นธรรมในการ พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากคณะกรรมการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภาที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่ากระบวนการทำงานในแต่ละขั้นตอนของคณะกรรมาธิการไม่มี ระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน ส่งผลให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากคณะกรรมาธิการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภารับ สรุปรายชื่อเท็จจริงเร็วเกินไป โดยที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมยังมีทันได้ชี้แจงเหตุผลได้ เท่าที่ควร

ในประเทศฝรั่งเศส มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการตามอำนาจหน้าที่ แบ่งเป็น คณะกรรมาธิการด้านนิติบัญญัติ ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายอีกด้วย ในส่วนงานคณะกรรมาธิการงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาสอบสวน ตรวจสอบเรื่องต่างๆที่สภามอบหมาย เมื่อพิจารณาเรื่องนั้นๆเสร็จแล้ว ก็จะสิ้นสภาพไป คณะกรรมาธิการงานอื่นที่มีใช่งานนิติบัญญัติ มีอำนาจในการสอบสวน ตรวจสอบ เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เรื่องที่สอบสวนนั้นต้องไม่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้

ระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการประเภทนี้ต้องไม่เกิน 6 เดือน นับตั้งแต่แต่งตั้ง
คณะกรรมการและระหว่างการดำเนินงานของคณะกรรมการนี้ห้ามมิให้มีการแต่งตั้ง
คณะกรรมการอื่นขึ้นมาเพื่อสอบสวนเรื่องเดียวกันภายในระยะเวลา 12 เดือน ทั้งนี้
คณะกรรมการทุกประเภทมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกตามที่กฎหมายกำหนด



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับที่มา ความหมาย หลักกฎหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศในบทต่างๆที่ผ่านมาแล้วพบว่า อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการถือเป็นกลไกสำคัญในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนของ การควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สำหรับประเทศไทยนั้นระบบการทำงานของคณะกรรมการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเกิดจากความไม่มีเสถียรภาพในระบบการเมืองของประเทศไทย การเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รัฐสภาตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการไม่มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การทำงานของคณะกรรมการจึงประสบปัญหาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการบัญญัติพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงพบปัญหาอยู่เช่นเดิม ซึ่งผู้เขียนขออธิบายถึงสภาพปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. บทสรุป

ในทุกประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาถือเป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่จะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอิสระในการดำเนินงานมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะ รูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ ในส่วนการปกครองในรูปแบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติจะถ่วงดุลฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของรัฐสภาเพื่อเข้ามาทำหน้าที่บริหารและดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา แต่ด้วยความที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันอย่างมาก การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการจึงเป็นการกระทำที่ไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการ

ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหลายช่องทาง อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ประเทศที่อธิบายระบบคณะกรรมการในระบอบรัฐสภาได้ดี คือ ประเทศอังกฤษ เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศไทยที่ยอมรับหลักรัฐสภาทรงไว้ซึ่งอำนาจอันสูงสุดและอยู่เหนือฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงมีเอกสิทธิ์ความคุ้มครองตนเองเนื่องจากอำนาจที่ปวง นอกจากนี้แล้วรัฐสภายังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลภายนอกเข้าชี้แจงหรือส่งพยานเอกสารมายังรัฐสภาได้ โดยผ่านการทำงานของคณะกรรมการ การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีที่รัฐสภาอังกฤษยอมรับและปฏิบัติมาอย่างยาวนาน

สำหรับประเทศไทยเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยรูปแบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมิได้แยกออกจากกันแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประกอบกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทยที่เป็นเอกลักษณ์ ส่งผลต่อการทำงานของคณะกรรมการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภามีได้ทรงอำนาจสูงสุดและในสมัยก่อนไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเหมือนกับในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจโดยปริยายในการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลภายนอกมาให้ข้อมูลหรือส่งพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการได้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 135 บัญญัติให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ส่งผลให้มีการประกาศใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ในลำดับต่อมา แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีความชัดเจนมากขึ้นแต่ในขณะเดียวกันก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นเดียวกัน อาทิ การบัญญัติโทษทางอาญาที่รุนแรงเกินกว่าเหตุสำหรับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ การให้อำนาจคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกที่ยังขาดความชัดเจน การใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ก้าวล่วงไปยังอำนาจตุลาการ เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ปัญหาของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่ามีปัญหาในการตีความที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1.1. ปัญหาในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ผู้เขียนแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

1. อำนาจเชิงนิติบัญญัติ ถือเป็นอำนาจหลักของคณะกรรมการ เพราะการร่างกฎหมายฉบับต่างๆถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐสภา(ฝ่ายนิติบัญญัติ) เมื่อมีการร่างกฎหมาย อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จะเป็นของกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งมีคณะกรรมการประเภทที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้และกรรมาธิการวิสามัญที่มีใช่สมาชิกส่วนมากจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ องค์กรที่ดี หากคณะกรรมการวิสามัญต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจากบุคคลภายนอกหรือเอกสารจากบุคคลภายนอก คณะกรรมาธิการวิสามัญสามารถออกหนังสือเชิญให้บุคคลดังกล่าวเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ หรือออกหนังสือแจ้งไปยังองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อขอความร่วมมือให้จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่กำลังดำเนินการอยู่ได้ และในทางปฏิบัติมักได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นการดำเนินงานเชิงนิติบัญญัติ บุคคลผู้มาชี้แจงหรือเอกสารที่นำมาพิจารณาใน คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงไม่มีประเด็นทางด้านการเมือง การสอบสวน สืบสวนเข้ามาเกี่ยวข้อง

2. อำนาจเชิงตุลาการ ในการดำเนินการของคณะกรรมการสามัญ ส่วนมากจะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบ สอบสวนการทำงานของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ว่าดำเนินการไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาหรือดำเนินการ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในบางครั้งจำเป็นต้องมีการเชิญบุคคลภายนอกหรือขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง คณะกรรมาธิการสามัญดำเนินการสอบสวนอยู่ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 องค์กรที่ดีในบางประเด็นที่ คณะกรรมาธิการสามัญต้องการสอบสวน ตรวจสอบ เป็นประเด็นที่อยู่ในการพิจารณาตีของศาล แต่คณะกรรมการสามัญก็ยังดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบประเด็นดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ยังไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือคำสั่งเรียกเอกสารของ คณะกรรมการกับการใช้อำนาจในทางตุลาการไว้อย่างชัดเจนแจ่มแจ้งเช่นในต่างประเทศ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติแค่เพียงอำนาจในการออกคำสั่งเรียกไม่ใช่บังคับกับผู้พิพากษาตุลาการผู้ตรวจการแผ่นดิน

หรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นแต่ไม่ได้หมายรวมถึงห้ามแทรกแซงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใดอีกทั้งเมื่อมีการสืบสวน สอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการไม่รายงานการสอบสวนดังกล่าวนี้ให้สภาที่คณะกรรมการสังกัดทราบ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการมักจะดำเนินการไปเอง ส่งผลให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจขององค์กรอื่น เช่น อำนาจฝ่ายตุลาการ หรืออำนาจขององค์กรอิสระอื่น เช่น คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต้องถกเถียงหรือตีความว่าคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเอกสารเพื่อพิจารณาสอบสวนในเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของศาลหรือไม่อย่างไร

1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กำหนดการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การออกหนังสือเชิญ การออกคำสั่งเรียกและการลงโทษหากมีการฝ่าฝืน ในทางปฏิบัติการออกหนังสือเชิญในครั้งแรกถือเป็นการขอความร่วมมือจากบุคคลภายนอกในการมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ หรือขอความร่วมมือในการส่งเอกสาร ส่วนการออกคำสั่งเรียกนั้น ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะดำเนินการก็ต่อเมื่อบุคคลภายนอกไม่ให้ความร่วมมือตามหนังสือเชิญซึ่งการออกคำสั่งเรียกในขั้นตอนนี้คณะกรรมการจะต้องทำเป็นมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่⁹² จึงจะสามารถใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้ และในการประชุมเพื่อลงมติดังกล่าวจะต้องมีกรรมการอยู่ในห้องครบองค์ประชุม โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่ออกคำสั่งเรียก ซึ่งการออกคำสั่งเรียกในครั้งนี้ส่งผลต่อการดำเนินคดีอาญาของผู้มาชี้แจงในลำดับต่อไป ทั้งที่การใช้อำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องกระทำอย่างเคร่งครัด ระมัดระวังและมีการถ่วงถ่วงการใช้ อำนาจดุลพินิจดังกล่าวด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา

⁹²มาตรา 8 วรรคสอง พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “ในการออกคำสั่งเรียกตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 มิได้บัญญัติให้มีการถ่วงอำนาจดุลพินิจนั้นแต่อย่างใด ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังพบว่าปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจของ คณะกรรมการอีกด้วย เนื่องจากภายหลังที่คณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งจากสภาแล้ว จะแยก การทำงานออกจากสภาโดยสิ้นเชิง มีการใช้อำนาจสืบสวน สอบสวนไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด ไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละคณะกรรมการ และแต่ละสภา และด้วยการกำหนดเงื่อนไข การใช้อำนาจของคณะกรรมการที่ให้ดุลพินิจอย่างมาก ส่งผลให้บางเรื่องที่พิจารณาสอบสวนนั้น ไม่ใช่เรื่องที่ได้รับมอบหมายจากสภาตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการของรัฐสภาไทยมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางและมีจำนวนคณะกรรมการจำนวนมาก ในการดำเนินงานบางครั้งมีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน เช่น หน่วยงานรัฐหรือประชาชนไม่ได้รับความ เป็นธรรม เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ปัญหาอันเกิดจากนโยบายของรัฐ เรื่องที่ ประชาชนให้ความสนใจ เป็นต้น ทำให้คณะกรรมการหลายคณะต้องเข้ามาตรวจสอบประเด็น ปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและ คณะกรรมการวุฒิสภาซ้ำซ้อนกัน แม้ว่าพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ได้มีการบัญญัติป้องกันการแก้ปัญหาดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม⁹³ แต่ผู้เขียนกลับมองว่าบทบัญญัตินั้นเป็นการแก้ปัญหาเบื้องต้นแต่ไม่ใช่การแก้ปัญหาทันที เนื่องจากคณะกรรมการสามารถออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือเรียกพยานเอกสารในเรื่องเดิมที่ คณะกรรมการชุดอื่นเคยพิจารณาหรือกำลังพิจารณาอยู่ โดยให้เหตุผลว่า ผู้ที่เคยมาชี้แจงตอบ คำถามไม่ตรงประเด็นหรือเอกสารปรากฏหลักฐานขึ้นมาใหม่หรือเป็นเอกสารคนละส่วนกับพยาน เอกสารในครั้งก่อน⁹⁴ เท่ากับเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่คณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียก โดยไม่มีข้อยกเว้น ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

⁹³มาตรา 6 วรรคสี่ พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่งเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการคณะอื่นแล้ว อาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือ ความเห็นของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็น แต่ต้องมีหนังสือแจ้ง ต่อคณะกรรมการภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ”

⁹⁴มาตรา 6 วรรคห้า พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นควรให้บุคคลตามวรรคสี่ส่งเอกสารหรือมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการ ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม และ วรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่าหากคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ นอกจากต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554⁹⁵ แล้ว ผู้มีส่วนได้เสียจากการออกคำสั่งของคณะกรรมการสามารถฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่

คำสั่งศาลปกครองที่ 334/2554 ได้มีการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง แต่คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง มิได้เป็นหน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและได้สอบข้อเท็จจริงแล้วมีมติให้จังหวัดสุรินทร์ดำเนินการเสนอกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ดูแลที่ท่าเล็ยงสัตว์ป่า หนองพลวง หนองโกดกง หนองโดนสด ให้เพิกถอนสภาพที่สาธารณะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรมิใช่การกระทำทางปกครอง ดังนั้น มติของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

กล่าวโดยสรุป เมื่อผู้ได้รับคำสั่งจากฝ่ายปกครองแล้ว การพิจารณาว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อาศัยหลักเกณฑ์ 5 ประการ ได้แก่ เป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐ เป็นคำสั่งที่กำหนดสภาพทางกฎหมาย เป็นคำสั่งที่เกิดผลเฉพาะกรณี และเป็นคำสั่งที่มีผลภายนอกโดยตรง เมื่อครบทั้ง 5 ประการข้างต้น จึงถือว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 334/2554 ได้วินิจฉัยสถานะของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองซึ่งแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎร จึง

⁹⁵มาตรา 12 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 บัญญัติว่า “กรรมการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น มติของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียก ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

1.2. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการในประเทศไทยจะมีวาระการทำงานแปรผันขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงานของรัฐสภา เว้นแต่คณะกรรมการวิสามัญที่ปฏิบัติงานในเรื่องเฉพาะกิจเรื่องใดเรื่องหนึ่งและจะสิ้นสภาพไปทันทีที่ภารกิจดังกล่าวสิ้นสุดลง เมื่อพิจารณาการทำงานของคณะกรรมการประกอบพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่า ในการดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบนั้น ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนแน่นอน ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ การตรวจสอบบางเรื่องใช้เวลายาวนาน ในบางครั้งก็สิ้นสุดลงตามวาระของสภา ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการพิจารณาและเกิดปัญหาในกรณีที่คณะกรรมการหยิบยกเรื่องที่กำลังเป็นประเด็นในสื่อสาธารณะหรือเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจมาสอบสวน แต่พอประเด็นดังกล่าวไม่เป็นที่สนใจของประชาชนแล้ว คณะกรรมการก็พักเรื่องดังกล่าวไว้ก่อน และเริ่มพิจารณาเรื่องใหม่ ประเด็นใหม่เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาอำนาจของคณะกรรมการในการเรียกบุคคลมาชี้แจงหรือเรียกพยานเอกสารจากบุคคลภายนอกเพื่อมาประกอบการพิจารณาสอบสวน ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 พบว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวคือ ต้องการให้คณะกรรมการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กลับมิได้ให้ความสำคัญหรือให้ความคุ้มครองกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยจะเห็นได้จากอำนาจการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ไม่มี ความชัดเจนเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวน ไม่สอดคล้องต่อหลักแบ่งแยกอำนาจ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยให้

มีการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ควรบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ โดยบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาสอบสวนในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของฝ่ายนิติบัญญัติหรือเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากสภา ทั้งนี้ คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกบุคคลหรือพยานเอกสารใดๆ หากบุคคลหรือพยานเอกสารเช่นว่านั้นซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของศาล หรือในเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว หรือระหว่างการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการปรากฏว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นกำลังเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ก็ให้คณะกรรมการหยุดการพิจารณาสอบสวน ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวโดยทันที

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

ในการพิจารณาออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ควรบัญญัติเพิ่มขั้นตอนไว้ในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ดังนี้

1. ควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการ กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการพิจารณาสอบสวนในเรื่องใดๆ ให้ประธานคณะกรรมการมีหนังสือขอความเห็นชอบไปยังสภาที่คณะกรรมการนั้นสังกัดเสียก่อน เพื่อป้องกันการสอบสวนที่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการและถือเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นเกี่ยวกับความทับซ้อนของการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่อาจไปก้ำกวลอำนาจอื่นๆ

2. ในการออกคำสั่งเรียกตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 คณะกรรมการต้องมีมติเห็นชอบในการออกคำสั่งเรียกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด

3. หากบุคคลใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ก่อนที่จะมีหนังสือร้องทุกข์กล่าวโทษไปยังพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน คณะกรรมการควรมีการประชุมลงมติในเรื่องดังกล่าวก่อน โดยการประชุมนั้น คณะกรรมการควรให้เหตุผลว่าสมควรลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ ในการลงมติเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนนี้ ควรมีมติสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมด จากนั้นส่งเรื่องดังกล่าวไปยังประธานสภาเพื่อทำการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในทางกลับกัน หากคณะกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยมีขอบ นอกจากกรรมการจะต้องรับโทษตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการอาจมีความผิดตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการพ.ศ. 2553 หรือข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2553 อีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งหากคณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรหรือ คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของกรรมการมีความผิดตามข้อบังคับร้ายแรง คณะกรรมการดังกล่าวต้องส่งเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อเสนอให้ลงโทษถอดถอนในลำดับต่อไป

4. ในการร้องทุกข์กล่าวโทษ บุคคลผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ควรเป็นหน้าที่ของประธานสภา ทั้งนี้เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนในการร้องทุกข์กล่าวโทษและเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยให้ประธานสภาเป็นผู้ตรวจสอบมติของคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

ควรบัญญัติเพิ่มเติมระยะเวลาการดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบของคณะกรรมการในพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จตามระยะเวลา มีความชัดเจนแน่นอนและเกิดประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกรณีที่เป็นผู้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กนก วงศ์ตระหง่าน. (2530). *การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร*, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 8 คณะกรรมาธิการ*. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร.
- เกษมศักดิ์ แสนโกชน. (2514). *การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ดีพิมพ์)* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- จิรโชค วีระสุข, รศ.ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์และ รศ.สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (Introduction to Political Science) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- จิตติวัฒน์ ทองนวล. (2553). *ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามข้อบังคับการประชุมของสภาไทย (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ดีพิมพ์)* จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- ดิศทัต โหตระกิตย์. (2553). *อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส. จุลินิติ 7* กรุงเทพมหานคร.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จิรัชการพิมพ์.
- นรนิติ เศรษฐบุตรและสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546) *ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- พินิต อารยะศิริ. (2523). *ความรู้เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ. รัฐสภาสาร 28(5)*.
- วนิดา มาสะวิสุทธิ. (2529). *คณะกรรมการ. รัฐสภาสาร 34(4)*.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยเรื่องสาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรในอีกสิบปีข้างหน้า*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *หลักกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐ. (2550). เอกสารประกอบการบรรยายวิชาทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (*Fundamental Principles of Administrative Law*). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2545). หนังสืออาจารย์บุชา รวบบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทน์สมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- วิษซ์ จีระแพทย์. (2554). การเสริมสร้างความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่องการเสริมสร้างความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- วิษซ์ จีระแพทย์. (2553). สภาพบังคับทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ. จุฬานิติ 7, กรุงเทพมหานคร.
- วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2553). สภาพทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ. จุฬานิติ 7, กรุงเทพมหานคร.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ
- ศตพล วรปัญญาตระกูล. (2554). พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 กับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. รัฐสภาสาร 59 (ธันวาคม 2554)
- รายงานผลการจัดกิจกรรมรับฟังความเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและการใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (อัครา)
- ระบบงานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555
- รวบบทความวิชาการด้านกฎหมายเนื่องในโอกาสคล้ายวันเกิด ปีที่ 60 ของศาสตราจารย์วิษณุ เครืองาม กรุงเทพมหานคร ส.เจริญการพิมพ์ 2554
- สิริพรรณ นกสวน. (2549). การเมืองการปกครองของสวีเดนแลนด์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

- สุรชนี พานามา. (2556). *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ* ศึกษากรณี
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์และพจนาลัย ไชยรังสี. (2550). *การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และ
ฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ การเมืองอเมริกา. (2542). (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- สมชาย เมฆหมอก. (2546). *อำนาจของคณะกรรมการของสภาสั่งให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและการ
ยื่นพยานหลักฐาน* มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- สมภพ โทตระกิตย์. (2523). *อำนาจลงโทษบุคคลของรัฐสภา*. รัฐสภาสาร 28
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). *การกระทำทางปกครอง วารสารนิติศาสตร์ 17*
- อาริน เจียจันทร์พงษ์. (2554). *ปัญหาว่าด้วยการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการตามร่าง
พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- เอกชัย จีระพรชัย. (2542). *บทบาทของคณะกรรมการในรัฐสภาไทย กรณีศึกษาคณะกรรมการ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง*
- เอมอัชมา บุญเกิด. (2557). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการใน
การเรียกข้อมูลบางประเภทตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจ
บัณฑิตย.*
- อรทิพย์ พิศาลบุตร. (2532). *ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร
(วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.*
- คำสั่งศาลปกครองที่ 334/2554
- บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 380/2546
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 ประมวลรัษฎากร
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
 ประมวลกฎหมายอาญา
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527
 Bill of Rights 1689
 Code of Laws of the United State of America
 Ordonnance no 58-1100 du 17 November 1958 relative au fonctionnement des assemblées
 parlementaires
 Standing Orders of the House of Commons 2011
 The Inquiries Act 2005
 The Rule of Procedure of the National Assembly February 2010

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายนवल วิชัยคำมาตย์
วัน เดือน ปีเกิด	20 ธันวาคม 2508
สถานที่เกิด	อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2534 สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความสภาทนายความ รุ่นที่ 8 พ.ศ.2536
สถานที่ทำงาน	สำนักงานกฎหมายนิติธรรมพล อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี
ตำแหน่ง	ทนายความ / หัวหน้าสำนักงาน

